

Carl Fredrik Bergström, Jörgen Hettne
och Anna Södersten

Lissabonfördraget

Carl Fredrik Bergström, Jörgen Hettne
och Anna Södersten

Lissabonfördraget

– Sieps 2008:11 –

Rapport nr 11
December 2008

Utges av Svenska institutet för europapolitiska studier

Rapporten finns tillgänglig på
www.sieps.se

Författarna står själva för analys och slutsatser

Omslag: Svensk Information AB

Tryck: EO Grafiska AB

Stockholm i december 2008

ISSN 1651-8942

ISBN 978-91-86107-06-2

FÖRORD

Det främsta syftet med denna rapport är att förklara de överväganden som legat till grund för de senaste årens arbete med att ändra EU:s fördrag och ge en översiktlig beskrivning av Lissabonfördraget. Den förhoppning som författarna gav uttryck för när rapporten först publicerades var att den skulle uppmuntra till granskning av de förändringar som genomförs i Lissabonfördraget och identifiera några av de nya frågor som det ger upphov till.

Sedan dess har turerna runt Lissabonfördraget varit många och nya hinder för att det skulle kunna träda ikraft har både uppenbarats och undanröjts. Med tanke på hur långvarig den process varit som lett fram till Lissabonfördraget kom nog dess ikraftträdande i december 2009 som en överraskning för många. Från ett svenskt perspektiv är det svårt att inte se detta som ett resultat av intensivt och framgångsrikt förhandlingsarbete under det svenska ordförandeskapet för EU.

Även om det finns vissa begränsade delar av rapporten som behandlar frågor vilka idag endast har historisk betydelse framförallt vad gäller den debatt och process som följde efter det negativa utfallet i den irländska folkomröstningen 2008, har beskrivningen av vad Lissabonfördraget innebär fortfarande full giltighet och de frågor som lyfts fram har fått förnyad betydelse. Av denna anledning har jag gjort bedömningen att det är motiverat med ett nytryck av rapporten.

Sieps kommer självfallet att jobba vidare med Lissabonfördraget och studera dess genomförande. Under 2010 kommer bland annat en rapport att ges ut som särskilt behandlar det svenska statskicketets förhållande till EU efter Lissabonfördraget. Den nuvarande rapporten kommer emellertid även fortsättningsvis att erbjuda en värdefull grund för förståelse av EU efter Lissabonfördraget.

Anna Stellingner
Direktör
Sieps

25 januari 2010

OM FÖRFATTARNA

Carl Fredrik Bergström är forskare i juridik vid Sieps och docent i Europarätt vid Stockholms universitet. Jörgen Hettne är juris doktor och forskare vid Sieps. Anna Södersten är utredare i juridik vid Sieps.

INNEHÅLL

1	SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER	7
2	INLEDNING	15
3	LISSABONFÖRDRAGETS FORM	18
3.1	Florensgruppens arbete.....	19
3.2	Nice- och Laekenförklaringarna.....	23
3.3	Framtidskonventets arbete	24
3.4	Lissabonfördraget	28
4	LISSABONFÖRDRAGETS INNEHÅLL	31
4.1	Förändringar som syftar till att klargöra	31
4.1.1	Förtydligande av värdegrund och politiska mål	32
4.1.2	Omdefiniering av befintliga rättsakter	34
4.1.3	Sammanställning av EU:s kompetens	35
4.1.4	Koppling mellan principer om företräde och nationell identitet	40
4.1.5	Ny klausul om utträde ur EU	43
4.2	Förändringar som syftar till att effektivisera	44
4.2.1	Utveckling av befintliga lagstiftningsförfaranden	44
4.2.2	Förenkling och breddning av fördjupade samarbeten.....	46
4.2.3	Bantning av kommissionen	48
4.2.4	Förstärkning av Europeiska rådet.....	49
4.2.5	Förstärkning av EU:s rättskapacitet	49
4.2.6	Anpassning av straffrättsligt samarbete	50
4.2.7	Förstärkning av åklagar- och polissamarbete.....	51
4.2.8	Profilering av gemensam utrikes- och säkerhetspolitik.....	51
4.2.9	Förenkling av handelspolitiken	53
4.3	Förändringar som syftar till att demokratisera.....	54
4.3.1	Förtydligande av demokratiska principer	54
4.3.2	Nytt ansvar för nationella parlament.....	56
4.3.3	Förstärkning av Europaparlamentet	58
4.3.4	Ökad öppenhet i rådet	58
4.3.5	Nya förutsättningar för framtida fördragsändring.....	59
4.4	Förändringar som syftar till att öka rättighetsskyddet.....	60
4.4.1	Förstärkning av domstolen	60
4.4.2	Förstärkning av EU:s rättighetsstadga.....	61
4.4.3	Förstärkning av Europakonventionens ställning	64
4.4.4	Effektivisering av domstolsskydd.....	64

5	LISSABONFÖRDRAGETS FRAMTID	67
5.1	Förändring möjlig utan Lissabonfördraget	68
5.2	Lissabonfördraget och det irländska problemet	70
5.2.1	Den irländska grundlagens reglering av EU	71
5.2.2	Politiska krav på en snabb lösning	74
5.2.3	Två alternativ som kräver svåra beslut	76
5.2.4	Det irländska problemet i Sverige	79
5.3	Lissabonfördraget och den svenska grundlagen	81
5.3.1	Liten reform med betydelsefulla förändringar	82
5.3.2	Förstärkning av EU:s kapacitet	83
5.3.3	Försvagning av nationella parlaments formella ställning	84
5.3.4	En svensk reglering med begränsad betydelse	86
5.3.5	Behov av förtydligad grundlag	89
	ENGLISH SUMMARY	94

1 SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER

Lissabonfördraget uppnår regeringarnas föresatser

I denna rapport konstateras att det förändringsarbete som ligger till grund för Lissabonfördraget involverat flera aktörer med olika och framförallt mer eller mindre långtgående uppfattning om vad som skulle åstadkommas. Det mest entydiga och auktoritativa uttryck för vad man föresatte sig återfinns i den så kallade Niceförklaringen. Här enades EU:s stats- och regeringschefer om fyra punkter som var centrala för den fortsatta processen med att ta fram ett nytt fördrag:

- hur man ska upprätta och därefter upprätthålla en mer exakt avgränsning av EU:s och medlemsstaternas befogenheter;
- vilken ställning EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna ska ha;
- en förenkling av EU:s befintliga fördrag för att göra dem tydligare och lättare att förstå men utan att deras innebörd ändras;
- de nationella parlamentens roll i den europeiska strukturen.

Bedömt i ljuset av dessa punkter är Lissabonfördraget en stor framgång. Genom Lissabonfördraget regleras tydligare än tidigare hur man ska upprätta och upprätthålla en mer exakt avgränsning av befogenheter och vilken ställning stadgan om de grundläggande rättigheterna ska ha. Dessutom åstadkoms en förenkling av fördragen för att göra dem tydligare och lättare att förstå, utan att deras innebörd ändras, och frågan besvaras vilken roll de nationella parlamenten ska ges i den europeiska strukturen.

Lissabonfördraget leder till nya frågor

Även om Lissabonfördraget uppnår regeringarnas föresatser leder det resultat som åstadkoms till nya frågor. Framförallt finns det anledning att undra över det sätt på vilket en förenkling av EU:s befintliga fördrag genomförs och i vilken utsträckning detta verkligen varit möjligt ”utan att deras innebörd ändras”.

De kanske mest uppenbara förändringar som införs genom Lissabonfördraget följer av beslutet att slå ihop den pelarstruktur som EU:s fördrag hittills vilat på. Detta möjliggörs av att ”EU” tillåts bli ett eget rättssubjekt och att ”EG” upphör att existera. Som ett resultat av detta byter ”EG-domstolen” namn till ”EU-domstolen” och ”EG-rätt” eller ”gemenskapsrätt” förvandlas till ”EU-rätt” eller ”unionsrätt”. Genom beslutet att slå ihop pelarstrukturen kan också institutionella funktioner, beslutsprocesser och rättsliga instrument strömlinjeformas.

Även om det oftast handlar om en ompaketering med överexponering av gamla huvudregler – till exempel det ”ordinarie lagstiftningsförfarandet”

(det tidigare förfarandet för medbeslutande) – och nedtoning av svårförståeliga undantagsregler – till exempel genom att förpassa dem till gruppen ”särskilda lagstiftningsförfaranden” – bidrar denna förenkling till att EU-samarbetets konturer blir något mer iakttagbara för en vid krets av betraktare; framförallt europeiska medborgare och politiker men också globala handelspartners och internationella förhandlare. Flera av de frågor som Lissabonfördraget ger upphov till handlar om att förstå vad dessa förenklingar innebär och hur viktiga de är, både juridiskt och politiskt.

Lissabonfördraget markerar den framtida betydelsen av EU:s lagstiftning

En av de mindre uppenbara frågor som enligt vår mening förefaller mest intressant är vad de förenklingar innebär som görs i EU-fördragens olika målsättningsstadganden, både övergripande och områdesspecifika. Av särskilt intresse är det nya begreppet ”social marknadsekonomi” och dess förhållande till det utvidgade men knappast förtydligade begreppet ”inre marknad”. Det är svårt att undvika intrycket att Lissabonfördraget bekräftar en växande ambition för EU att fungera som politisk *re-regulator* (omreglerare genom välfärdsorienterad lagstiftning på europeisk nivå) och ett försök att frigöra EU från rollen som bevakande *de-regulator* (avreglerare genom fördragsfästa förbud mot diskriminerande och handelshindrande lagstiftning på nationell nivå). Intrycket stärks av den mängd ändringar som Lissabonfördraget inför för att förtydliga och utveckla EU:s lagstiftningsbegrepp och förstärka den politiska beslutsprocessen. Dessutom är många av de demokratiska principer och mekanismer som Lissabonfördraget lyfter fram sådana att de endast aktiveras inom ramen för ett aktivt lagstiftningsarbete. Detta gäller även de nya uppgifter som skapas för nationella parlament att övervaka subsidiaritetsprincipen.

Lissabonfördraget skapar nya förutsättningar för ändring av EU:s fördrag

En annan av de mindre uppenbara frågor som enligt vår mening förefaller mest intressant är vad de förändringar innebär som införs i det nuvarande förfarandet för framtida fördragsändringar. Vad innebär den generella förstärkningen av Europeiska rådets och Europaparlamentets roll? Vad innebär möjligheterna att använda ett förenklat förfarande och vilken typ av förändringar är det första förenklade förfarandet tänkt att användas för? Hur mycket finns egentligen kvar av det gamla kravet på ratificering i *alla* medlemsstater och hur påverkas de nationella parlamentens ställning? Framförallt i ljuset av de strategiska överväganden som legat till grund för arbetet med att ändra EU:s fördrag är det svårt att inte se de ändringar som

införs genom Lissabonfördraget som uttryck för ett försiktigt men principiellt mycket betydelsefullt skifte, där EU:s demokratiska bas flyttas, någonting, från nationen till unionen. Därför ställer de förändringar som införs särskilda krav på att de nationella parlamenten förstår och följer utvecklingen.

Lissabonfördraget gör inte EU smalare

Vad gäller den svenska ratificeringen av Lissabonfördraget och dess förhållande till den svenska grundlagen kan konstateras att de ändringar som införs genom Lissabonfördraget inte innebär någon omfattande utvidgning av EU:s befogenhet – vad EU ska få göra – i jämförelse med vad som redan gäller. Framförallt rör det sig om en utvidgning av EU:s rättskapacitet och möjlighet att sluta internationella avtal (detta omfattar en uttrycklig befogenhet att ansluta EU till Europakonventionen om skydd för mänskliga rättigheter och en mer enhetlig utformning av EU:s regler för förhandling inom handelspolitiken) och de områden som omfattas av den redan befintliga ”flexibilitetsklausulen”. Det faktum att EU genom Lissabonfördraget blir ytterligare något bredare ska dock balanseras mot sådana förändringar av det sätt på vilket EU fungerar som stärker det nationella inflytandet. Vad gäller utvidgning av EU:s rättskapacitet och förmåga att sluta internationella avtal finns det framförallt anledning att uppmärksamma att en ny ”dubbelhattad” kommissionär med särskilt ansvar för utrikespolitiken ska utnämnas av EU:s stats- och regeringschefer. Mer allmänt kan man dessutom konstatera att de nya uppgifter som skapas för nationella parlament att övervaka subsidiaritetsprincipen omfattar en begränsad prövning om och när EU ska utnyttja sin befogenhet.

Lissabonfördraget gör EU vassare

Genom Lissabonfördraget införs ett antal ändringar av hur EU är organiserat och tänkt att fungera. Dessa påverkar också EU:s kapacitet och förmåga att utöva tilldelad befogenhet utan att för den skull innebära en utvidgning av denna befogenhet och därför förutsätta överlåtelse av ny beslutanderätt. Tillsammans medför detta betydelsefulla förändringar.

De mest uppenbara förändringarna hittar man i de befintliga samarbetsområden där kravet på enhällighet i rådet ändras till kvalificerad majoritet. Ett annat sätt att uttrycka detta är att det inte längre blir möjligt för enskilda medlemsstater eller regeringar att blockera beslut. De mest långtgående förändringarna hittar man i en rad åtgärder som alla syftar till att åstadkomma en förstärkning av Europaparlamentets ställning. I båda dessa fall är förändringarna inom det straffrättsliga och polisiära samarbetsområdet av störst praktisk betydelse.

Mot bakgrund av konsterandet att Lissabonfördraget innebär betydelsefulla förändringar av EU:s kapacitet är det viktigt att fråga sig om det är möjligt att åstadkomma sådana förändringar utan att detta påverkar förhållandet mellan EU:s organisation och den nationella och därmed får effekter på det konstitutionella systemet i sin helhet. Det är i detta avseende svårt att inte dra slutsatsen att förändringar i rådets beslutsordning och en förstärkning av Europaparlamentets ställning innebär en förflyttning av makt från en del av det konstitutionella systemet till en annan och att denna förflyttning leder till en försvagning av de nationella parlamentens formella ställning. Särskilt tre typer av förändringar är av betydelse:

- en ytterligare utvidgning av de områden inom vilka en effektiviserad form av det nuvarande medbeslutandeförfarandet ska tillämpas som det ”ordinarie lagstiftningsförfarandet”. Detta ger Europaparlamentet en med rådet likställd roll och förutsätter att beslutsordningen inom rådet baseras på kvalificerad majoritet och därför inte gör det möjligt för en enskild regering – och indirekt ett nationellt parlament – att blockera beslut,
- ett av de två förenklade förfaranden som införs för framtida fördragsändringar innebär att dagens krav på ”ratificering av samtliga medlemsstater” byts ut mot en mer begränsad möjlighet för varje nationellt parlament att ensidigt och aktivt motsätta sig ändringar. Den principiella försvagning detta innebär ersätts genom ett nytt krav på att Europaparlamentet måste godkänna ändringarna. Förfarandet kommer att kunna användas för att genomföra framtida förändringar av EU:s kapacitet och förmåga att utöva redan tilldelad befogenhet på ett sätt som innebär ytterligare försvagning av de nationella parlamentens ställning (övergång till det ordinarie lagstiftningsförfarandet eller åtminstone till kvalificerad majoritet),
- en förstärkning av Europaparlamentets inflytande över kommissionens ”icke-lagstiftning” där det sätt på vilket kategorin delegerade föreskrifter avgränsas innebär en försvagning av dagens system baserat på kontroll via nationella regeringar till förmån för ett system baserat på kontroll via EU:s lagstiftare. Exakt vem denne ”lagstiftare” är beror på vilket politikområde eller ämne som avses. Efter de ändringar som införs genom Lissabonfördraget är det i de flesta fall rådet och Europaparlamentet gemensamt, i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Samtidigt som dessa förändringar ger anledning att konstatera att Lissabonfördraget inte gör EU mindre demokratiskt utan mer, innebär de en ytterligare glidning i den formella grundstrukturen. Detta är i sin tur en logisk följd av integrationsprocessen. I samma takt som det blir tydligt att vissa politiska problem inte kan lösas inom varje lands gränser ökar beho-

vet av ett gränslöst demokratiskt system. Men det är angeläget att fråga sig vad utvecklingen innebär för det svenska statsskicket och diskutera i vilken utsträckning den förmås omfattas av den svenska grundlagen.

EU:s utveckling ställer nya krav på den svenska grundlagen

Lissabonfördraget tydliggör resultatet av en flerårig reformsprocess som framförallt handlat om att klargöra vilken befogenhet medlemsstaterna vill att EU ska ha och utforma den kapacitet som krävs för att utöva denna befogenhet. Oavsett vad som händer med Lissabonfördraget kommer det troligtvis att dröja innan någon ny regeringskonferens inleds i syfte att åstadkomma en fullskalig fördragsrevision. Däremot kan man räkna med en fortsatt utveckling av EU:s kapacitet och förmåga att agera inom ramen för befintlig befogenhet. En sådan utveckling omfattas inte av det förfarande för överlåtelse av beslutanderätt som regleras i den svenska grundlagens så kallade EU-paragraf (RF 10:5).

Det är inte svårt att tänka sig att de förenklade förfaranden för fördragsändringar som införs genom Lissabonfördraget i framtiden kommer att utnyttjas för att få till stånd förstärkningar av EU:s kapacitet inom ramen för redan tilldelad befogenhet och därmed utanför RF 10:5. Även utan Lissabonfördraget måste man räkna med att nya fördragsändringar kommer att förhandlas fram som begränsar sig till förstärkningar av EU:s kapacitet utan krav på ny överlåtelse av beslutanderätt och därmed utanför RF 10:5.

Detta leder till bedömningen att den svenska grundlagens liv tillsammans med EU ovillkorligen går in i ett nytt skede som ställer nya krav och att Lissabonfördraget lämnar efter sig ett påträngande behov att de konstitutionella följderna av vårt medlemskap återspeglas i grundlagen på ett mer ändamålsenligt sätt än idag. Framförallt bör regeringsformen kompletteras med något slags förtydligande som gör svenska folket uppmärksamt på att den svenska folkstyrelsen förverkligar sig själv på fler sätt än vad som idag framgår av grundlagen och att detta, inom de områden där vi överlåtit befogenhet, omfattar samarbete inom EU. Detta i sin tur innebär att den vetgirige eller kritiske medborgare som grundlagen måste vara skriven för blir upplyst om att grundlagen inte kan besvara alla frågor och att det finns anledning att söka vissa svar i EU:s grundläggande fördrag.

Lissabonfördraget kräver stöd från samtliga medlemsstater

Av nu gällande regler framgår tydligt att de ändringar som samlats i Lissabonfördraget inte kan bli gällande förrän de ratificerats av *samtliga* medlemsstater. Det är därför svårt att inte dra slutsatsen att det irländska folkets NEJ innebär att dessa ändringar inte kan bli gällande för någon.

Åtminstone inte så länge Irland är en medlemsstat och fortfarande säger nej.

En tänkbar slutsats är därför att det irländska folkets NEJ är liktydigt med att Lissabonfördraget måste skrotas. Men detta är en förhastad slutsats. Det finns framförallt två skäl till detta. Det ena är att alla EU:s regeringar redan konstaterat att det finns ett stort behov av att ändringar görs och att de ändringar som samlats i Lissabonfördraget har alla regeringars stöd, även den irländska: de problem man försökt hitta lösningar på försvinner inte bara för att irländarna säger nej. Det andra skälet är att 800.000 nej-röstande irländare inte kan ses som ett bevis för att de lösningar EU:s regeringar enats om är dåliga eller oönskade. Tvärtom kan de lösningar som samlats i Lissabonfördraget påräkna stöd från nationella parlament som representerar närmare en halv miljard medborgare. Vad som då är mest demokratiskt försvarbart att göra är inte helt lätt att svara på. Detta dilemma utgör kärnan i den pågående diskussionen om hur ”det irländska problemet” ska hanteras.

Vad som förefaller rimligt redan nu är att de medlemsstater vars parlament ännu inte lämnat besked om Lissabonfördraget fortsätter som planerat. Endast när det står klart om irländarna står ensamma eller inte, finns förutsättningar att slutgiltigt bedöma vad som bör ske. Om någon ytterligare medlemsstat sluter upp bakom irländarnas position blir det givetvis enklare att överge Lissabonfördraget. Men om det inte blir så... vad händer om Irland skulle visa sig vara ensamt om att inte kunna godkänna fördraget? Då omformuleras sannolikt problemet från att handla om ett fördrag utan tillräckligt stöd till att handla om Irlands roll i EU och förmåga att hålla samma takt som övriga länder. Utan tvekan kommer vissa att kräva att Irland själv måste ta konsekvensen av sitt ställningstagande och begära utträde ur EU. Detta skulle i så fall innebära att ”det irländska problemet” utfaller bort som ett hinder för att Lissabonfördraget ska kunna träda ikraft.

Även om man inte ska underskatta risken för att det irländska folket kan bli tvingat att välja mellan att ändra sitt NEJ till Lissabonfördraget eller begära utträde ur EU är det svårt att tänka sig att ett krav på irländskt utträde har något brett stöd bland övriga medlemsstater. Flera av dessa skulle ha kunnat befinna sig i motsvarande situation om man haft anledning att använda direkt beslut av folket i en folkomröstning. Men trots detta utgör blotta tanken på ett irländskt utträde en faktor av reell betydelse. Att en irländsk regering (ännu en gång) felbedömt det politiska läget – själv nöjt sig med det framförhandlade innehållet i ett fördrag som inte lyckas tillfredsställa väljarnas åsikter och krav – ökar misstanken att Irland inte klarar av att hålla jämna steg med de andra. Om Irland i slutändan

skulle visa sig vara ensamt om att inte kunna godkänna fördraget kommer den politiska pressen därför vara stor på irländska politiker att åstadkomma något som kan vända det irländska folkets NEJ till ett JA som är tillräckligt tydligt för att låta de ändringar som omfattas av Lissabonfördraget träda i kraft.

En snabb lösning på ”det irländska problemet” kan inte uteslutas

I den politiska och mediala debatten delar flera bedömningen att den troligaste lösningen på ”det irländska problemet” är att det irländska folket får en ny ”chans” att ta ställning till Lissabonfördraget. Även om det tycks finnas ett växande krav på att detta sker redan under våren 2009 förefaller nog hösten 2009 som mest sannolik. För många är dock tanken på att det irländska folket skulle behöva rösta igen upprörande och den irländska regeringen har varit mån om att poängtera att man ännu inte tagit ställning till någon handlingsplan utan endast undersöker olika alternativ.

Samtidigt som det finns många som tycker att en ny folkomröstning är otänkbar finns det också andra som tycker att det inte är tillräckligt långtgående. Åtminstone inte om den inte äger rum förrän under hösten 2009. Detta bekräftar att lösningen på det irländska problemet är en fråga om timing. Längst bort på skalan ligger tidpunkten för allmänna val i Storbritannien. Dessa kommer troligtvis att äga rum under våren 2010. Om ”det irländska problemet” inte blivit löst innan finns risken att en inkommande konservativ regering slår en sista spik i Lissabonfördragets kista (river upp det brittiska parlamentets tidigare beslut genom en folkomröstning).

Mest centralt på skalan ligger tidpunkten för Europaparlamentsval. Dessa inleds redan 4 juni 2009. Utan tvekan är detta det datum som många politiska ledare ser som mest avgörande och de skulle vilja säkerställa att dessa val äger rum enligt de regler som införs genom Lissabonfördraget. Några av skälen för detta är praktiska, framförallt att val enligt gamla (nuvarande) regler kommer att försvåra en övergång till nya i ett senare skede av mandatperioden. Men andra, antagligen mer tungt vägande skäl, är politiska. Framförallt tycks man oroa sig för att EU-fientliga politiker ska skörda stora framgångar genom att göra Lissabonfördragets vara eller icke vara till en central valfråga.

Även om flera kvalificerade bedömare tycks vara övertygade om att den irländska regeringen i slutändan väljer att avvakta med en ny folkomröstning till hösten 2009 – eller senare – bör möjligheten att de väljer en snabbare lösning inte underskattas. Det är inte otänkbart att besked lämnas vid stats- och regeringschefernas toppmöte 11–12 december 2008 och att man

satsar på en lösning redan under våren 2009: antingen en ny folkomröstning om en annan fråga eller att vissa av de ändringar som omfattas av Lissabonfördraget kommer att läggas direkt inför det irländska parlamentet (och att en senare folkomröstning endast kommer att omfatta de ändringar som kvarstår). I båda fall får man utgå från att EU samtidigt beviljar ett antal irländska undantag från Lissabonfördraget. Det största problemet med en snabbare lösning är att den kommer att utsätta den irländska regeringen för massiv kritik. Men om det ändå blir den väg man väljer kommer ett antal förmildrande omständigheter att lyftas fram som allihop förtjänar att tas på allvar.

Flera förändringar möjliga utan Lissabonfördraget

Under alla omständigheter måste man räkna med att flera av de förändringar som Lissabonfördraget innehåller kommer att genomföras förr eller senare. Det är tydligt att Lissabonfördraget inte är nödvändigt för att åstadkomma många av de ändringar som förhandlats fram under de senaste årens reformarbete. Lissabonfördraget skulle istället kunna brytas upp i olika grupper av ändringar som sedan genomförs stegvis under en något längre tid och vid skilda tidpunkter: en första grupp ändringar som kan genomföras omgående utan ett nytt fördrag; en andra grupp ändringar eller ”anpassningar” som kan genomföras inom kort med anledning av en ytterligare utvidgning av antalet medlemsstater; och en tredje grupp ändringar som inte är nödvändiga att genomföra snart men som kan placeras i ett nytt fördrag med begränsat innehåll.

2 INLEDNING

EU:s senaste fördrag, Lissabonfördraget, undertecknades av en enhälliga skara stats- och regeringschefer den 13 december 2007.¹ Till sin form är Lissabonfördraget en fragmenterad – om än mycket precis – instruktion på 271 sidor som beskriver hur bestämmelser i de redan befintliga EU-fördragen ska ändras, flyttas, kompletteras, raderas och omnumreras. I detta avseende erbjuder Lissabonfördraget ett alternativ till det misslyckade fördraget om upprättande av en konstitution för Europa (Konstitutionsfördraget).²

Som många redan insett är Lissabonfördraget, till skillnad mot Konstitutionsfördraget, inte resultatet av ett försök att skapa något ”ädelt författningsdokument... utan har större likhet med instruktionsboken till en gaffeltruck.”³ Men även om Lissabonfördraget utan tvekan är en svår genomtränglig labyrint får detta inte leda till förhastade omdömen om dess innehåll och betydelse. Till skillnad mot Konstitutionsfördraget är Lissabonfördraget inte tänkt att läsas av någon bredare publik oredigerat. Det är först när detta så kallade konsolideringsarbete genomförts som bilden framträder av det regelverk på vilket framtidens EU är tänkt att vila.

Att Lissabonfördraget fått karaktär av ”ändringsfördrag” är inte, i sig själv, anmärkningsvärt då detta sedan länge är det normala sättet på vilket förändringar gjorts av EU:s fördrag.⁴ Men samtidigt kan det konstateras att det faktum att Lissabonfördraget endast är ett i raden av ändringsfördrag utgör

¹ Se Lissabonfördraget av den 13 december 2007 om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EUT 2007 C 306/1). Se internet: <http://eur-lex.europa.eu>. Se även Konsoliderade versioner av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT 2008 C 115/1).

² Se Fördrag av den 29 oktober 2004 om upprättande av en konstitution för Europa (EUT 2004 C 310/1)

³ Se Ash, T G, Röran i Lissabon, ledare i DN 14 december 2007. Se även Gustavsson, R, nedan not 30.

⁴ Se framförallt det s k EU-fördraget, Fördraget av den 7 februari 1992 om Europeiska unionen (EUT 1992 C 191/1) och det s k EG-fördraget, Fördraget av den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen (formellt inte offentliggjort). De viktigaste ändringarna som gjorts i EU-fördraget hittar man i Amsterdamfördraget av den 2 oktober 1997 (EUT 1997 C 340/1) och Nicefördraget av den 26 februari 2001 (EUT 2001 C 80/1). De viktigaste ändringar som gjorts i EG-fördraget hittar man i Fusionsfördraget av den 8 april 1965 (EGT 1967 152/1), Europeiska enhetsakten av den 28 februari 1986 (EGT 1987 L 169/1), Fördraget av den 7 februari 1992 om Europeiska unionen (ovan), Amsterdamfördraget av den 2 oktober 1997 (ovan) och Nicefördraget av den 26 februari 2001 (ovan). Det bör noteras att både Europeiska enhetsakten och Fördraget om Europeiska unionen hade en blandad karaktär i det att de inte enbart gjorde ändringar av redan befintliga fördrag utan också introducerade nya fördrag. I den del Europeiska enhetsakten introducerade ett nytt fördrag kom det i huvudsak att tas över av fördraget om Europeiska unionen.

dess mest uppenbara skillnad mot Konstitutionsfördraget, vilket var tänkt att innebära en kodifiering av tidigare fördrag i en ny och sammanhållen text som gavs autentisk status genom ratificering (och upphävande av tidigare fördrag).⁵ Det kan också noteras att denna formfråga uppfattades som en central – och kontroversiell – fråga i förhandlingarna mellan EU:s stats- och regeringschefer.⁶

Beslutet att utforma Lissabonfördraget som ett ändringsfördrag innebär att den förestående ratificeringen begränsas till den, för de flesta, svårförståeliga instruktionen hur bestämmelser i de redan befintliga EU-fördragen ska ändras, flyttas, kompletteras, raderas och omnumreras. Givetvis försämrar detta möjligheten till kritisk granskning och diskussion om hur EU ändras. Att lägga uppdaterade fördragsversioner som upprättats genom konsolideringsarbete till grund för ratificeringen skulle inte vara korrekt då dessa – oavsett vem som ansvarar för dem – endast kan göra anspråk på informativt värde och saknar rättslig betydelse.⁷ Mot bakgrund av dessa konstateranden är det svårt att undvika känslan att beslutet att utforma Lissabonfördraget som ett ändringsfördrag och inte som en sammanhållen text var baserat på taktiska överväganden i syfte att undvika att upprepa det ”misstag” man gjorde med Konstitutionsfördraget (som inte överlevde den efterföljande ratificeringen).

Tvärt emot det intryck man lätt kan få om man börjar bläddra i Lissabonfördraget rör det sig inte bara om en teknisk instruktion utan om en betydelsefull reform av EU som i vår mening medför avsevärda förändringar och många förbättringar. Naturligtvis leder detta i sin tur till nya – och viktiga – frågor om hur EU kommer att se ut och vad medlemskap i EU då innebär.

Det främsta syftet med denna studie är att förklara de överväganden som legat till grund för de senaste årens arbete med att ändra EU:s fördrag och ge en översiktlig beskrivning av Lissabonfördraget. Det är vår förhoppning att studien ska uppmuntra till fortsatt granskning av de förändringar som

⁵ Se Konstitutionsfördraget artikel IV-1.

⁶ Se t ex Lissabonfördraget Ds 2007:48 s 26.

⁷ Jfr den förklaring (42) om konsolidering av fördragen som fogades till Amsterdamfördraget av den 2 oktober 1997 om ändring av fördraget om europeiska unionen, fördragen om upprättandet av europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem (EGT 1997 C 340/1). Här förklaras att ”[d]e höga fördragsslutande parterna enades om att det tekniska arbete som påbörjats under denna regeringskonferens skall fortsätta så skyndsamt som möjligt i syfte att utarbeta en konsolidering av samtliga relevanta fördrag, inbegripet Fördraget om Europeiska unionen. De enades om att slutresultatet av detta tekniska arbete, som under rådets generalsekreterares ansvar skall offentliggöras i informativt syfte, inte skall ha någon rättslig betydelse.”

genomförs i Lissabonfördraget och identifiera några av de nya frågor som det ger upphov till.

En grundfråga som behandlas i denna studie är hur EU ändras genom Lissabonfördraget. En uppenbar följdfråga till detta rör Lissabonfördragets substans: vad har man gjort för att ändra innehållet i de befintliga fördragen och hur? Detta behandlas i avsnitt 4. Givetvis kräver svaret betydligt mer omfattande behandling än denna studie erbjuder. Ambitionen är ändå att ge en översikt över de förändringar som genomförs i Lissabonfördraget och identifiera några av de frågor som det ger upphov till. Innan dess finns det dock anledning att dröja kvar något vid Lissabonfördragets form och frågan vad man har gjort i syfte att förbättra det sätt på vilket EU:s fördrag är utformade och hur man har gjort detta. Detta behandlas i avsnitt 3. Här uppmärksammas att Lissabonfördraget är resultatet av en lång process som haft som främsta målsättning att förenkla redan befintliga fördrag i syfte att de ska vara tydligare och lättare att förstå, men utan att deras innebörd ändras. Det kanske till och med är så att Lissabonfördraget bättre svarar mot denna målsättning än det tidigare Konstitutionsfördraget? I ett avslutande avsnitt 5 behandlas frågan om Lissabonfördragets framtid, vilket inbegriper den pågående ratificeringsprocessen och också den svenska grundlagens reglering av EU.

3 LISSABONFÖRDRAGETS FORM

Även om det inte överensstämmer med den allmänna bilden är de förändringar som följer av Lissabonfördraget inte resultatet av någon ny snilleblix från EU:s jurister eller av en politisk manöver för att rädda så mycket som möjlig av arbetet bakom Konstitutionsfördraget. Tvärtom bygger båda dessa mycket likalydande fördrag på strategiska överväganden som florerat inom EU sedan länge.

Redan 1981 gav Europaparlamentet en kommitté ledd av Altiero Spinelli i uppdrag att ta fram förslag till hur EG:s dåvarande fördrag skulle kunna omformas till en konstitutionell grundtext. Tre år senare presenterades den så kallade Spinellirapporten, ett utkast till fördrag om upprättande av en "Europeisk union" vilket bland annat innehöll förslag om ändring av EG:s dåvarande organisation och utvidgning av befintliga politikområden till att omfatta samarbete inom utrikes- och säkerhetspolitik samt straffrättsliga och polisiära frågor.⁸ Av särskilt intresse var ett antal nya bestämmelser av tydlig konstitutionell karaktär: om medborgarskap, skydd för grundläggande rättigheter och införande av en renodlad beslutsprocess där rådet och Europaparlamentet gemensamt ansvarade för att anta "lagar" och "ramlagar". Spinellirapporten, vilken i första hand var avsedd att tvinga fram en debatt om framtidsfrågor, skapade ett politiskt momentum och kom därigenom att bilda utgångsläge för de regeringsförhandlingar som ledde fram till den omfattande fördragsreform som beslutades i den så kallade Enhetsakten (1986).⁹ Även om denna reform inte gick så långt som föreslagits i Spinellirapporten hade idéerna fått fäste.

Bara några få år senare beslutades om en ytterligare fördragsreform, i det så kallade Maastrichtfördraget (1992).¹⁰ Detta upprättade en "Europeisk union" och inrättade det trepelarsystem som EU ännu vilar på. Vid sidan om det samarbete som följde av de ursprungliga EG-fördragen ("första pelaren") och det samarbete inom utrikes- och säkerhetspolitik som införts genom Enhetsakten ("andra pelaren") omfattade Maastrichtfördraget även samarbete inom straffrättsliga och polisiära frågor ("tredje pelaren"). Genom Maastrichtfördraget infördes också flera av de bestämmelser av konstitutionell karaktär som föreslagits i Spinellirapporten, framförallt bestämmelser om medborgarskap och skydd för grundläggande rättigheter och bestämmelser om införande av ett så kallat medbeslutandeförfarandet som skulle ge Europaparlamentet en starkare roll i EU:s beslutsprocess.

⁸ Se Draft Treaty establishing the European Union (EGT 1984 C 77/33).

⁹ Se Europeiska enhetsakten av den 28 februari 1986 (EGT 1987 L 169/1).

¹⁰ Se Fördraget av den 7 februari 1992 om Europeiska unionen (EUT 1992 C 191/1).

Inte förvånande gav de förändringar som beslutats först genom Enhetsakten och sedan genom Maastrichtfördraget upphov till frågor om maktbalans och en förnyad debatt om framtidsfrågor. Redan 1994 tillsatte Europaparlamentet en kommitté ledd av Fernand Herman som kom att presentera ett utkast till en ”konstitution” för EU.¹¹ Detta byggde på tanken att alla de fördrag som EU-samarbetet vilade på skulle slås samman i ett nytt grundfördrag indelat i åtta delar kompletterat med en förteckning över grundläggande rättigheter. Precis som den tidigare Spinellirapporten var Hermanrapporten i första hand avsedd att tvinga fram en debatt om fortsatt reform av EU:s fördrag. Flera av de förslag som omfattades av Hermanrapporten behandlades ingående under de regeringsförhandlingar som ledde fram till det så kallade Amsterdamfördraget (1997) och även det så kallade Nicefördraget (2001).¹² Här når vi den punkt där det förgångna möter nutid och cirkeln sluter sig.

3.1 Florensgruppens arbete

De absolut tydligaste uttrycken – i nutid – för de överväganden som legat till grund för både Konstitutionsfördraget och Lissabonfördraget finner man i några studier som en forskargrupp vid Europeiska universitetsinstitutet i Florens producerade inför den regeringskonferens som ledde fram till undertecknandet av Nicefördraget. I den inledande av dessa studier formulerades tre tänkbara ”strategier” för att förstärka de befintliga fördragens konstitutionella natur.¹³ Dessa tog sikte på:

- behovet att slå ihop EG och EU och att genomföra en omorganisering av de bestämmelser i befintliga fördrag som hade konstitutionell valör inom ett nytt grundfördrag. Detta skulle sedan kompletteras av ett ytterligare fördrag i vilket mer operationella eller funktionella bestämmelser återfanns. Tanken var att ett nytt grundfördrag skulle göra EU-samarbetet lättare att förstå och mer tillgängligt för unionsmedborgarna men också få symbolisk och politisk betydelse;
- möjligheten att förstärka innehållet i befintliga fördrag, framförallt genom att ge EU-systemet större konstitutionell konsekvens och synliggöra den rättspraxis från EG-domstolen som hade konstitutionell betydelse;

¹¹ Se Report on the Constitution of the European Union (EGT 1994 C 61/155).

¹² Se Amsterdamfördraget av den 2 oktober 1997 (EUT 1997 C 340/1) och Nicefördraget av den 26 februari 2001 (EUT 2001 C 80/1).

¹³ Se What Form of Constitution for the European Union? Strategies and options to Reinforce the Constitutional Nature of the Treaties, Working Paper from European Parliament Directorate-General for Research (Poli 105A) December 1999.

- behovet att omforma det förfarande som skulle följas vid framtida ändring av de nya fördragen så att det bättre skulle svara upp mot kravet på en demokratisk konstitutionell process.

Den ursprungliga förhoppningen var att en omorganisering av befintliga fördrag skulle kunna beslutas redan av den förestående regeringskonferensen. Detta bekräftades av den grupp ”vise män” som fått i uppgift att förbereda konferensarbetet. Med beaktande av de förslag som tagits fram i Florens förklarade man:¹⁴

”The group believes that significant change needs to be introduced in the way legal texts which are presently in treaty form can, in future, be modified. That change should be based on a distinction in the nature of the clauses in the present treaties...

The group suggests that present treaty texts should be divided into two separate parts:

- The basic treaty would only include the aims, principles and general policy orientations, citizen’s rights and the institutional framework. These clauses, as is the case now, could only be modified unanimously, through an IGC, with ratification by each Member State. Presumably such modifications would be infrequent.
- A separate text (or texts) would include the other clauses of the present treaties, including those which concern specific policies. These could be modified by a decision of the Council (acting on the basis of a new super-qualified majority or on unanimity, depending on the subjects) and the assent of the European Parliament (eventually with a special majority).

Such a change would have the following advantages:

- greatly reduce the present need for constant modifications of the European treaties.
- make the basic institutional structure more readable, more understandable and accessible to the public
- introduce a procedure for changes based, at least partly, on a form of majority voting, with intervention of the European Parliament.

Important preliminary work has been done on this subject, notably by the European University Institute in Florence. Drafts already exist indicating how such a division could be operated. The approach indicated by this report would therefore not cause undue delay. The Commission should mandate the European University Institute to finalise its work, in co-operation with the legal services of the Council, the Commission and Parliament. This would clarify the debate and demonstrate the feasibility and the attraction of a reorganisation of the treaty texts. The IGC, when convened, would then have a concrete proposal to serve as basis for negotiation if, as the group suggests, it decided to go down the road.”

¹⁴ Se The Institutional Implications of Enlargement, Report to the European Commission, Brussels 18 October 1999, Internet <http://ena.lu>.

Mot bakgrund av de vise männens rekommendationer gav kommissionen Florensgruppen i uppdrag att utveckla sina tidigare slutsatser. Detta ledde till två ytterligare studier vilka presenterades under 2000.

Den första av dessa uppföljningsstudier fokuserade på möjligheten att omorganisera de befintliga fördragen utan att ändra deras innehåll.¹⁵ Utgångspunkten var konstaterandet att det konstitutionella material som skulle utgöra kärnan i ett ”grundfördrag” redan fanns i de befintliga EU- och EG-fördragen men att det försvann i mångfalden av fördragsbestämmelser. Därför bemödade sig Florensgruppen just om att på ett sammanhängande sätt omgruppera och omstrukturera bestämmelserna i ett nytt grundfördrag, varvid man i möjligaste mån undvek att ändra sakinnehållet (särskilt när det gällde pelarstrukturen). Tanken var att ett sådant grundfördrag sedan skulle kompletteras med ett förändrat EG-fördrag, innehållande funktionella bestämmelser och, vid sidan om detta fördrag även en bilaga innehållande EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, som vid denna tidpunkt var under utformande.¹⁶

Den andra uppföljningsstudien behandlade möjligheten att införa ett mer flexibelt förfarande för fördragsändring i syfte att förbättra effektivitet men även demokratisk legitimitet.¹⁷ Utgångsläget var de problem man ansåg att det rådande förfarandet – baserat på en regeringskonferens i vilken företrädare för samtliga medlemsstaters regeringar kan komma överens om de ändringar som måste göras och efterföljande ratificering av samtliga medlemsstaters parlament¹⁸ – redan brottades med... problem som förvärrades för varje utvidgning av antalet medlemsstater. Enligt Florensgruppen visade de senaste årens erfarenheter att:

”The compromises emerging from the Intergovernmental Conferences often come down to the lowest common denominator and suffer from inconsistencies; they are also the object of ever more detail, sometimes reducing the room for manoeuvre for the institutions in applying the treaty. The result is that the need formally to amend the treaties is permanent: an IGC is often scheduled even before the previous one is over. And given the length of the ratification procedures it can happen that a new IGC begins while an amending treaty has barely entered into force.

¹⁵ Se A Basic Treaty for the European Union: A Study of the Reorganisation of the Treaties, Report submitted on 15 May 2000 to Romano Prodi, President of the European Commission (EUI Robert Schuman Centre for Advanced Studies)

¹⁶ Se EU:s stadga nedan not 92.

¹⁷ Se Reforming the Treaties’ Amendment Procedures – Second Report on the Reorganisation of the European Union Treaties, submitted to the European Commission on 31 July 2000 (EUI Robert Schuman Centre for Advanced Studies). Samtliga Florensgruppens texter är tillgängliga på Internet <http://www.eui.eu/RSCAS>.

¹⁸ Se det nuvarande EU-fördragets artikel 48.

In addition, negotiations can be concluded only at the cost of increasingly numerous improvised exemptions for individual Member States, formulated in an extremely complex and non-transparent fashion. There are many such examples in the Maastricht and Amsterdam treaties... In the light of these considerations, there is reason to fear that in a European Union enlarged to 21, 27 or 30 member States, the unanimity principle and national approval procedures risk constituting a source of total paralysis, preventing even the slightest adjustment of the treaties at least if the present general amendment procedure is to be followed.

Alongside this problem of efficacy in the context of an expanding European Union, there is also the inherent problem of the legitimacy of the amendment procedures. Given the subject matter of treaty revisions, which affect the lives of citizens ever more closely, recourse to a diplomatic conference seems an increasingly inappropriate way to reform the European treaties.”¹⁹

De slutsatser detta lett Florensgruppen till i föregående studier var att den uppdelning man föreslog mellan ett grundfördrag med konstitutionella bestämmelser och ett kompletterande fördrag med funktionella bestämmelser skulle åtföljas av en differentiering beträffande förfarandet för fördragsändring. I den nu aktuella studien förtydligades att ett eller flera förenklade förfaranden skulle införas för ändringar av funktionella bestämmelser. Dessa skulle inte kräva enhällighet i någon regeringskonferens utan istället ”super-kvalificerad majoritet” i rådet och, istället för ratificering, tydlig information till alla nationella parlament i kombination med en förstärkning av Europaparlamentets deltagande.²⁰ Dessutom förtydligades att det allmänna förfarande som skulle följas vid ändring av konstitutionella bestämmelser skulle omfatta två alternativ. Det första alternativet skulle, som tidigare, vara baserat på en regeringskonferens, men endast kräva efterföljande ratificering av 4/5 av medlemsstaterna. Det andra alternativet skulle, istället för en regeringskonferens, vara baserat på ett ”konvent” med såväl regeringsrepresentanter som representanter för kommissionen, Europaparlamentet och alla nationella parlament.²¹

¹⁹ Se Reforming the Treaties’ Amendment Procedures – Second Report on the Reorganisation of the European Union Treaties, submitted to the European Commission on 31 July 2000 (EUI Robert Schuman Centre for Advanced Studies), s 9–10.

²⁰ Se Reforming the Treaties’ Amendment Procedures – Second Report on the Reorganisation of the European Union Treaties, submitted to the European Commission on 31 July 2000 (EUI Robert Schuman Centre for Advanced Studies), s 19–23.

²¹ Se Reforming the Treaties’ Amendment Procedures – Second Report on the Reorganisation of the European Union Treaties, submitted to the European Commission on 31 July 2000 (EUI Robert Schuman Centre for Advanced Studies), s 24–25.

3.2 Nice- och Laekenförklaringarna

Kommissionens reaktion på Florensgruppens förslag om omorganisering av fördragen var blandad.²² Samtidigt som man förklarade sig stödja dem i stort konstaterades att det inte var realistiskt att genomföra förslagen inom ramen för den förestående regeringskonferensen. Enligt kommissionen borde regeringskonferensen, i detta avseende, nöja sig med att slå fast en tidtabell för det fortsatta arbetet med omorganisering av fördragen. Utöver dessa till synes praktiska överväganden är det tänkbart att kommissionen, av politiska skäl, ville gå försiktigt fram och framförallt undvika att det tillfälle som bjöds inte skulle slösas bort på en begränsad omorganisering av befintliga fördrag *à droit constante* – med bibehållande av gällande rätt – utan istället användas för att åstadkomma en mer långtgående reform... särskilt om nästa tillfälle som bjöds skulle öppna upp den annars slutna övning som en regeringskonferens innebar med ett konvent.²³

Oavsett vilka de exakta skälen var kvarstår faktum att förslagen om omorganisering av fördragen inte ledde till något direkt resultat i det nya Nicefördraget, vilket allmänt uppfattades som ett halvfärdigt hus. Samtidigt som regeringskonferensen pliktskyldigt konstaterade att de ändringar man beslutat var tillräckligt viktiga för att öppna vägen för den förestående utvidgningen (från 15 till 25) uttryckte man dock sin önskan om att snarast återvända till de problem man lämnat olösta och ”inleda en bredare och djupare diskussion om unionens framtid.”²⁴ I den så kallade Niceförklaringen utlovade regeringskonferensen därför att ett toppmöte som var planerat till hösten 2001 skulle förtydliga vilka initiativ som var lämpliga för den fortsatta processen fram till en ny regeringskonferens under 2004.²⁵

Som särskilt framhölls i Niceförklaringen hade den just avslutade regeringskonferensen inte lyckats åstadkomma tillräckligt för att komma till rätta med ”behovet av att förbättra och övervaka unionens och dess institutioners demokratiska legitimitet och öppenhet för att föra dem närmare

²² Se Ett grundförslag för Europeiska unionen, meddelande från kommissionen av den 12 juli 2000, KOM (2000) 434. Se även pressmeddelande från 14 juli 2000 (IP/00/786).

²³ Jfr Michel Barniers anförande i Europaparlamentets utskott för konstitutionella frågor den 6 februari 2001, Reflections on the Future of Europe (SPEECH/01/54).

²⁴ Se Förklaring 23 om unionens framtid (EGT 2001 C 80/85), punkt 1–3.

²⁵ Se punkt 4 och 7. Jfr även punkt 3: ”Efter att ha öppnat vägen för utvidgningen önskar konferensen att en bredare och djupare diskussion om Europeiska unionens framtida utveckling inleds. I samarbete med kommissionen och med medverkan av Europaparlamentet kommer det svenska och det belgiska ordförandeskapet år 2001 att uppmuntra till omfattande diskussioner med alla berörda parter: företrädare för de nationella parlamenten och den allmänna opinionen, dvs. från det politiska livet, näringslivet och universitetsvärlden, företrädare för det civila samhället med mera. Kandidatstaterna kommer att knytas till denna process enligt villkor som skall fastställas.”

medlemsstaternas medborgare.”²⁶ Därför utpekade man fyra frågor som borde behandlas i den fortsatta processen:

- hur man ska upprätta och därefter upprätthålla en mer exakt avgränsning av Europeiska unionens och medlemsstaternas befogenheter,,
- vilken ställning Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska ha,
- en förenkling av fördragen för att göra dem tydligare och lättare att förstå, utan att deras innebörd ändras,
- de nationella parlamentens roll i den europeiska strukturen.

Som förutsett i Niceförklaringen kom de avsikter som EU:s regeringar enats om att vidareutvecklas vid stats- och regeringschefernas toppmöte ett år senare, i vad som kom att kallas Laekenförklaringen om unionens framtid.²⁷ Under rubriken ”Vägen till en grundlag för de europeiska medborgarna” förklarades:

”För ögonblicket har Europeiska unionen fyra fördrag. Unionens mål, behörighet och politiska instrument är utspridda i dessa fördrag. En förenkling är oundgänglig för att få större öppenhet till stånd.

Därvid inställer sig fyra serier av frågor. Den första gäller förenklingen av befintliga fördrag utan att innehållet ändras. Måste åtskillnaden mellan unionen och gemenskaperna ses över? Och uppdelningen i tre pelare?

Därefter kommer frågorna om en eventuell omstrukturering av fördragen. Måste det införas en åtskillnad mellan ett grundfördrag och övriga fördragsbestämmelser? Bör en sådan uppdelning införas? Kan detta leda till en åtskillnad mellan ändrings- och ratificeringsförfaranden för grundfördraget och övriga fördragsbestämmelser?

Vidare måste det övervägas huruvida stadgan om de grundläggande rättigheterna skall tas in i grundfördraget och om unionen skall ansluta sig till Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna tas i övervägande.

Slutligen infinner sig frågan huruvida denna förenkling och omstrukturering inte på sikt skulle kunna leda till att det antas en grundlagstext inom unionen. Vilka skulle utgöra de viktigaste beståndsdelarna i en sådan grundlag? De värderingar unionen står för, medborgarnas grundläggande rättigheter och skyldigheter, medlemsstaternas förhållanden i unionen?”

3.3 Framtidskonventets arbete

Mot bakgrund av den betydelse Florensgruppens studier hade för de inledande stegen på vägen mot en ny regeringskonferens är det särskilt

²⁶ Se punkt 5.

²⁷ Se Förklaring om den Europeiska unionens framtid antagen av Europeiska rådet i Laeken den 15 december 2001 (se t ex Internet: <http://www.european-convention.eu.int/pdf/LKNSV.pdf>).

intressant att notera att dessa studier även blev byggstenar i det så kallade Framtidskonvent som fick till uppgift att förbereda konferensarbetet och utarbeta ett utkast till grundfördrag. Redan i konventets inledande möte gjorde en av dess två vice ordförande, Giuliano Amato, skaran av ledamöter uppmärksam på ett antal utredningar som kunde tänkas stödja det fortsatta arbetet. Framförallt uppmanade han dem att ta del av dokument från Europaparlamentets utskott för konstitutionella frågor och ”underströk dessutom vikten av rapporterna från Europeiska universitetsinstitutet i Florens om fördragens omredigering.”²⁸

Det är anmärkningsvärt att Giuliano Amato tidigare varit ordförande för Florensgruppen och att hans högra hand under konventstiden, Hervé Bribosia (så kallad ”skribent” i konventets sekretariat), fungerat som gruppens rapportör.²⁹ Den andre vice ordförande i konventet, Jean-Luc Dehane, hade tidigare lett den grupp vise män som fångat upp den första av Florensgruppens studier och rekommenderat att den skulle få mandat att slutföra sitt arbete, i samarbete med rådets, kommissionens och Europaparlamentets rättsavdelningar eller ”rättstjänster” (se ovan 3.1). Kanske är det även på sin plats att påpeka att just rådets rättstjänst, under ledning av sin legendariske chefsjurist Jean-Claude Piris, senare kom att få en viktig roll i arbetet med att ”stuva om innehållet i den havererade konstitutionen” och skriva texten till det nu föreliggande Lissabonfördraget.³⁰

Vad beträffar det sätt på vilket frågan om en förenkling och omorganisering av fördragen behandlades i Framtidskonventet märks särskilt ett ”diskussionsunderlag” från sekretariatet som presenterade för konventets ledamöter (det är troligt att Hervé Bribosia var huvudförfattare).³¹ I detta

²⁸ Se Not av den 11 mars 2002 om konventets inledande möte (CONV 7/02), p 5. Se även Följenot av den 8 mars 2002 om uppföljning av konventets inledande möte: (CONV 8/02).

²⁹ Bland övriga medlemmar i Florensgruppen märks Claus-Dieter Ehlermann och Yves Mény, ordförande för gruppen när de två uppföljande studierna presenterades (Giuliano Amato hade då blivit premiärminister) samt Renaud Dehousse, Bruno de Witte, Armin von Bogdandy, Gráinne de Búrca och Joseph H H Weiler.

³⁰ Se Gustavsson, R, Nice är ändå värre än Lissabonfördraget, kolumn i SvD 16 december 2007. Här avslöjas med viss sensationslystnad att ”Lissabonfördraget är ett bra exempel på juristernas övertag. Den anonyme huvudförfattaren heter Jean-Claude Piris, chefsjurist vid EU:s Ministerråd. Redan innan politikerna beslutade att inleda förhandlingar om ett nytt fördrag hade denne erfarne och förutseende tjänsteman börjat skriva den nya texten, genom att stuva om innehållet i den havererade konstitutionen. Själva förhandlingen blev sedan framför allt en exercis för juristerna – under ledning av Piris.” Det kan noteras att Piris även var chef för sekretariatet till den regeringskonferens som antog Konstitutionsfördraget och dess juridiska rådgivare, något som han också varit vid tidigare regeringskonferenser (Maastricht, Amsterdam och Nice).

³¹ Förenkling av fördragen och utarbetande av ett konstitutionellt fördrag – ett diskussionsunderlag som sekretariatet utarbetat för presidietts räkning, 10 september 2002 (CONV 250/02).

förklarades den äldre idén om att införa en åtskillnad mellan ett grundfördrag och övriga fördragsbestämmelser:

”Tanken att ge Europeiska unionen ett ’grundfördrag’ är inte ny. Europaparlamentet har försökt två gånger. Första gången var 1984 under ledning av Altiero Spinelli, då man utarbetade ett utkast till ’fördrag om upprättande av Europeiska unionen’ vilket till stor del förebådade Maastrichtfördraget åtta år senare, och andra gången var 1994, då man utarbetade ett utkast till ’konstitution för Europeiska unionen’. Idén har även slagit rot utanför institutionella kretsar. Nyligen har Europeiska universitetsinstitutet i Florens på uppdrag av Europeiska kommissionen gjort en genomförbarhetsstudie av omorganiseringen av fördragen. Denna studie, som skall ses mot bakgrund av rapporten från visemanagergruppen av den 18 oktober 1999 om de institutionella reformerna förtjänade uppmärksamhet i den mån som det där lades fram en modell för ett grundläggande fördrag som är resultatet av en omstrukturering av de gällande fördragen samtidigt som den nuvarande juridiska situationen i möjligaste mån respekteras (’bibehållande av gällande rätt’).

Alla dessa utkast representerar lika många lösningar och modeller som konventet kan ha nytta av i sitt arbete, om det väljer att inrikta sig på att utarbeta ett grundläggande fördrag. Rent hypotetiskt vore det lämpligt att i huvudsak ta upp två frågor: dels fastställa det grundläggande fördragets form och innehåll, dels fastställa sambandet mellan detta och de nuvarande fördragen. Dessa båda frågor är för övrigt inte helt fristående från varandra. Därefter kan man fråga sig huruvida man eventuellt bör göra någon differentiering mellan förfarandena för revidering av fördragen.”

Den uppgift som diskussionsunderlaget framförallt förutsåg att konventet skulle diskutera var grundfördragets form och innehåll. Men även i detta avseende inramades det fortsatta arbetet av presidietts idéer vilka i sin tur hänvisade till slutsatserna från Florensgruppen:

”Utarbetandet av ett grundläggande fördrag kräver att man fastställer vilka bestämmelser som man anser i första hand skall tas med i detta. Ett sådant urval medför nämligen politiska val som ibland kan te sig svåra. Vissa ämnen, såsom unionens grundvalar och principer, de grundläggande rättigheterna och medborgarskapet, vissa institutionella bestämmelser och de klassiska slutbestämmelserna torde inte innebära några större problem. Det finns däremot en risk att andra bestämmelser, vilka särskilt avser mål eller klausuler som inbegriper överlämnande av befogenhet, kan visa sig vara besvärligare. Man bör slutligen hålla i minnet det eventuella (men ej nödvändiga) sambandet mellan utarbetandet av ett grundläggande fördrag och differentieringen mellan olika revideringsförfaranden...”

I samma takt som arbetet fortskred blev det tydligt att konventet valde att satsa på den mest långtgående lösningen: ett samlat fördrag kallat ”konstitution” som skulle träda i kraft istället för befintliga fördrag och som, utöver 72 artiklar med konstitutionella bestämmelser (Del I+IV), även innehöll EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (Del II) samt 322 artiklar med bestämmelser om ”unionens politik och funktion”(Del III).

Det är oklart exakt hur förändringen gick till:

- från ett nytt ”grundfördrag” till en ”konstitution”,
- från prioriteringen av en kort och koncis text med konstitutionella bestämmelser och kompletterade texter (med funktionella bestämmelser och EU:s stadga) till lansering av en bok med 341 sidor.

Det är troligt att svaret på dessa frågor också inrymmer en stor del av förklaringen till det misslyckande som följde. Kanske var just storleken på boken inte något annat än en redaktionell felbedömning (man undrar ändå vems och varför)? Men vad beträffar beslutet att göra det mesta möjliga för att styla det nya fördraget som ”en konstitution för Europa” är det tydligt att ett flertal politiska aktörer gjorde vad de kunde för att fånga det momentum som konventsarbetet innebar för att hävda sina egna uppfattningar och intressen. Det gällde för olika grupper av regeringar och representanter för nationella parlament men framförallt för Europaparlamentet och kommissionen.³² Som ett av många exempel på detta kan noteras att Michel Barnier, kommissionär med ansvar för institutionell reform, uppmanade konventet att ta sikte på ”en riktig konstitution som EU:s medborgare kan känna igen sig i” och att hans ambitionsnivå låg högt ovanför de fyra frågor som EU:s stats- och regeringschefer lyft fram i Niceförklaringen (se ovan 3.2).³³ Huvudpunkterna i det projekt som kommissionen sökte konventets stöd för var att förenkla och slå ihop fördragen och, samtidigt som man därmed övergav distinktionen mellan tre pelare, utveckla samarbetet inom de områden dessa pelare omfattade:

- inom första pelarens område måste EU befästa sin ekonomiska och sociala utvecklingsmodell genom att ”gå vidare med ett projekt som medborgarna känner igen sig i och som innebär välbefinnande, solidaritet och respekt för en livskvalitet som bygger på att man bevarar miljön, att det finns tjänster av allmänt intresse av hög kvalitet som alla har tillgång till och en hög nivå på den sociala tryggheten”³⁴.

³² Se t ex Piris, J-C, *The Constitution for Europe – A Legal Analysis* (Cambridge University Press 2006).

³³ Se framförallt Kommissionens meddelande till konventet av den 22 maj 2002: Ett projekt för Europeiska unionen, KOM(2002) 247 slutlig (CONV 229/02). Citatet från s 5. Se även Michel Barniers anförande i Europaparlamentets utskott för konstitutionella frågor den 6 februari 2001, *Reflections on the Future of Europe* (SPEECH/01/54). Här förklaras att ”the debate on the future of the European Union is not restricted to the subjects pinpointed in Nice” och att det fanns anledning ”to separate the technical work on the subjects highlighted at Nice from the continuing debate. Towards the end of 2002, at a time when the technical work will have been completed, it seems to me that we should be looking to set up a kind of forum bringing together the European Parliament, the Commission and representatives of the national parliaments.”

³⁴ Se s 6 ff.

- inom andra pelarens område måste EU ta sitt ansvar som världsmakt och därför stärka sin förmåga att formulera en samstämmig och uttalad vilja inom området för utrikes- och säkerhetspolitiken,
- inom tredje pelarens område måste EU utveckla området med frihet, säkerhet och rättvisa på ett sätt som ”juridiskt konkretiserar unionsmedborgarskapet genom ett antal väl identifierade rättigheter och skyldigheter”³⁵.

3.4 Lissabonfördraget

I ljuset av denna process (och det Konstitutionsfördrag som var resultatet av Framtidskonventets arbete) framstår det nu föreliggande Lissabonfördraget som en återgång till den mer balanserade lösning som fått brett stöd redan på ett tidigt stadium: en omfattande ommöblering där bestämmelser i befintliga fördrag flyttas och förenklas på ett sätt som gör dem lättare att överblicka men *utan att deras rättsliga innebörd ändras*.³⁶

Framförallt skapar Lissabonfördraget ett resultat som i jämförelse med Konstitutionsfördraget ligger betydligt närmare tanken om ett kort och koncist grundfördrag med konstitutionell karaktär och ett kompletterande fördrag med funktionell karaktär. När det konsolideringsarbete väl utförts som Lissabonfördraget förutsätter framträder bilden av ett europeiskt samarbete som vilar på två fördrag med några bilagor, framförallt EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna samt en uppdaterad lista med rättsligt bindande protokoll och ett antal avsiktsförklaringar.³⁷

Det första av de två fördragen, det ändrade EU-fördraget utgör basen för ett relativt kort och koncist fördrag med bestämmelser av konstitutionell karaktär. Som förutsett av Florensgruppen och senare konventet omfattas bestämmelser om unionens mål och värden, dess allmänna institutionella konstruktion, grundläggande principer om kompetensfördelning, rättighetskydd och demokratisk styrning samt bestämmelser om medlemskap, utträde och fördragsändring. Till skillnad mot Florensgruppens förslag till ”grundfördrag” och, kanske mer intressant, till skillnad mot Konstitutionsfördragets motsvarighet, dess Del I (och Del IV), omfattas inte bestämmelser om unionsmedborgarskap eller om beslutsförfaranden och rättsakter.

³⁵ Se s 10 ff.

³⁶ Jfr målsättningen från Förklaring 23 om unionens framtid (EGT 2001 C 80/85).

³⁷ Notera även att det s k Euratomfördraget, Fördraget av den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen (formellt inte publicerat), har fortsatt giltighet, om än i förenklad form. För ytterligare information om Euratomfördraget och de justeringar som görs samband med Lissabonfördraget se Internet <http://www.lissabonfordraget.se>. Här finns även en inofficiell konsoliderad version av Euratomfördraget på svenska.

Dessa bestämmelser har istället förts över till ett kompletterande fördrag. En tänkbar förklaring är att bestämmelser om medborgarskap och ”lagstiftning” (beslutsförfaranden och rättsakter) har stor symbolisk betydelse i för en konstitutionell grundtext och att man i detta avseende velat framställa Lissabonfördraget som mindre långtgående än det tidigare Konstitutionsfördraget.

Det andra av de två fördragen, det ändrade EG-fördraget, utgör basen för ett kompletterande fördrag med funktionell karaktär, vilket döps om till Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt eller EUF-fördraget.³⁸ Namnbytet återspeglar även att ”Europeiska unionen” tar över ”Europeiska gemenskapens” rättskapacitet och att alla hänvisningar till den senare försvinner. I likhet med tidigare förslag omfattar EUF-fördraget ett antal allmänna eller horisontella principer, som till exempel likabehandling eller miljö- och konsumentskydd samt bestämmelser om EU:s politikområden och institutionernas verksamhet. Som redan uppmärksammats omfattar EUF-fördraget dessutom bestämmelser om unionsmedborgarskap, beslutsförfaranden och rättsakter.

Innan de ändringar som följer av Lissabonfördraget införts reglerar EU- och EG-fördraget, var för sig men sida vid sida, olika samarbetsområden. Dessa liknas ofta vid tre ”pelare”. Något förenklat kan man säga att EG-fördraget reglerar de samarbetsområden som omfattas av första pelaren, framförallt EU:s inre marknad samt jordbruks-, transport- och handelspolitik, och att EU-fördraget reglerar de samarbetsområden som omfattas av andra och tredje pelaren, utrikes- och säkerhetspolitik respektive straffrättsligt och polisiärt samarbete. Efter de ändringar som införs genom Lissabonfördraget samlas istället bestämmelser med övergripande eller konstitutionell karaktär i EU-fördraget. På detta sätt utformas fördraget för att kunna förklara vilken sorts ”makt” som omfattas av EU och inom vilka ramar. EG-fördraget, eller EUF-fördraget, hamnar efter de ändringar som införs på en lägre mer detaljerad nivå av förmodat mindre principiell betydelse. Inte i rättslig mening – då båda fördragen ska ha ”samma rättsliga värde” – men i praktiken: som de kommer att uppfattas av det flesta som bemödar sig om att titta på dem. Ganska snart kommer EUF-fördraget att trilla bort från det politiska medvetandet och finna sin plats hos den juridiska exper-

³⁸ Se Fördraget av den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen (inte offentliggjort i EGT) i vilket ändringar senare gjorts genom, främst, Fusionsfördraget av den 8 april 1965 (*EGT 1967 152/1*), Europeiska enhetsakten av den 28 februari 1986 (*EGT 1987 L 169/1*), Fördraget av den 7 februari 1992 om Europeiska unionen (*EUT 1992 C 191/1*), Amsterdambfördraget av den 2 oktober 1997 (*EUT 1997 C 340/1*) och Nicefördraget av den 26 februari 2001 (*EUT 2001 C 80/1*).

tisen. Detta innebär att EU-fördraget får förutsättningar att bli ett ”grundfördrag” eller till och med ”samhällskontrakt” som genom sin korthet och sitt förenklade språk lyckas öppna upp, något ytterligare, den slutna värld som EU lever i.

4 LISSABONFÖRDRAGETS INNEHÅLL

De förändringar som omfattas av Lissabonfördraget kan sammanfattas i fyra kategorier:

- förändringar som syftar till att klargöra vad EU redan handlar om och hur EU redan fungerar,
- förändringar som syftar till att effektivisera beslutsfattandet och det institutionella samspelet inom EU,
- förändringar som syftar till att demokratisera beslutsfattandet inom EU och
- förändringar som syftar till att ge EU-medborgarna ett ökat rättighetskydd.

De största förändringarna i förhållande till Konstitutionsfördraget återfinns i den första och fjärde kategorin. Den mest uppenbara förändringen är att den konstitutionella framtoningen har tonats ner och ett antal referenser till symboler som för tankarna till statsbildningar har strukits. Men som kommer att framgå i det följande handlar det mer om en nedtoning än substantiella förändringar. Precis som Konstitutionsfördraget syftar Lissabonfördragets till att modernisera unionen och ta sig an framtidens utmaningar. Detta har sammanfattats av det Europeiska rådet som att ”de nuvarande fördragen ändras i syfte att förbättra effektiviteten och den demokratiska legitimiteten i en utvidgad union liksom samstämmigheten i dess yttre åtgärder.”⁴⁰

4.1 Förändringar som syftar till att klargöra

Som redan uppmärksammats framgår det av både Nice- och Laekenförklaringen⁴¹ att ett huvudsakligt syfte med Konstitutionsfördraget var att klargöra vad EU redan handlar om och hur EU redan fungerar. Mot denna bakgrund innehöll Konstitutionsfördraget bland annat nya kategorier av rättsakter (framförallt lagar, ramlagar, förordningar och beslut), en begreppsmässig distinktion mellan ett ordinarie och ett särskilt lagstiftningsförfarande, en kompetenskatalog och en bestämmelse om att unionsrätten skulle ha företräde framför nationell rätt. Därutöver fanns en bestämmelse om nationell identitet (som i dag är antydd i EU-fördragets artikel 6.3) och en bestämmelse om ensidigt utträde (som i dag får anses underförstådd).

³⁹ Jfr Hettne, J och Langdal, F, Vad innebär reformfördraget? European Policy Analysis 4-2007 (Sieps) s 2.

⁴⁰ Slutsatser från Europeiska rådets möte den 23 juni 2007.

⁴¹ Se Niceförklaringen ovan 26 och Laekenförklaringen ovan not 27.

Men att försöka klargöra, svart på vitt, hur EU fungerar är inte okomplicerat. När man gör det aktualiseras nya frågeställningar. De förändringar som infördes i förtydligande syfte kunde därför inte – varken i den politiska eller akademiska debatten – reduceras till enkla frågor om semantik eller kodifiering. Ett namnbyte på rättsakterna skulle till exempel innebära en juridisk omkvalificering och få konsekvenser på skilda sakområden, en förenkling av lagstiftningsförfarandet skulle inverka på beslutsprocessen och införandet av en kompetenskatalog och i synnerhet kodifieringen av den befintliga företrädesprincipen skulle skapa en ny situation vars konsekvenser skulle vara svåra att överblicka.⁴²

4.1.1 Förtydligande av värdegrund och politiska mål

I enlighet med den tanke om omstrukturering av befintliga fördrag som Lissabonfördraget utgår från samlas bestämmelser som anger EU-samarbetets karaktär; dess värdegrund och politiska mål, i EU-fördragets inledning.

I EU-fördragets artikel 1 definieras den Europeiska unionen som en union upprättad av medlemsstaterna ”och som av medlemsstaterna tilldelas befogenheter för att deras gemensamma mål skal kunna uppnås”. Denna definition motsvarar den som redan gäller men avviker något från den som förutsågs i Konstitutionsfördraget och som befäste unionens dubbla legitimitet, grundad inte bara på medlemsstaternas utan också medborgarnas vilja.⁴³ Även om det formella erkännandet av denna dubbla legitimitet försvunnit återfinns andra uttryck för detta tänkesätt bland de ändringar som införs genom Lissabonfördraget (se t.ex. förfarandet för fördragsändring⁴⁴).

I EU-fördragets artikel 2 förklaras att unionen ska bygga på ett antal värden som ska vara gemensamma för medlemsstaterna: respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör en minoritetsgrupp. Utöver den betydelse dessa värden förväntas ha för unionens verksamhet i allmänhet tjänar kravet på respekt för dessa värden också som ett formellt kriterium för stater som vill ansöka om att bli ny medlem i unionen.⁴⁵ Dessutom kan ett särskilt förfarande tillgripas om det finns ”en klar risk för att en medlemsstat allvarligt åsidosätter” dem. Detta förfarande, vilket redan kan tillgripas inom ramen för befintliga bestämmelser,

⁴² Se Bergström, C F och Hettne J, Lissabonfördraget: hur ändras EU?, ERT 2008, s 46.

⁴³ Se Konstitutionsfördragets artikel I-1. Se Betänkande om Lissabonfördraget från Europaparlamentets utskott för konstitutionella frågor (föredragande: Richard Corbett och Íñigo Méndez de Vigo (A6-0013/2008), s 21.

⁴⁴ Se EU-fördragets artikel 48.

⁴⁵ Se EU-fördragets artikel 49.

kan bland annat leda till att en medlemsstat passiviseras genom ett tillfälligt upphävande av dess rösträtt i rådet.⁴⁶

I EU-fördragets artikel 3 förtydligas de mål som kan anses utgöra unionens *raison d'être* och yttersta motivering: ”att främja freden, sina värden och folkens välfärd.” Detta är en tydligare och mer kortfattad formulering än tidigare. Dessa mål utvecklas ytterligare genom ett antal åtaganden eller löften som tillsammans utgör innehållet i det program som ska utgöra politisk grund för unionens framtida verksamhet. Enligt detta ska unionen:

- erbjuda sina medborgare ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser,
- upprätta en inre marknad och verka för en hållbar utveckling ”som bygger på välavvägd ekonomisk tillväxt och på prisstabilitet, på en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft där full sysselsättning och sociala framsteg eftersträvas, samt på en hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö,”
- främja vetenskapliga och tekniska framsteg,
- bekämpa social utestängning och diskriminering samt främja social rättvisa och socialt skydd, jämställdhet mellan kvinnor och män, solidaritet mellan generationerna och skydd av barnets rättigheter,
- främja ekonomisk, social och territoriell sammanhållning samt solidaritet mellan medlemsstaterna,
- respektera rikedom hos sin kulturella och språkliga mångfald och sörja för att det europeiska kulturarvet skyddas och utvecklas,
- upprätta en ekonomisk och monetär union som har euron som valuta,
- i sina förbindelser med den övriga världen bekräfta och främja sina värderingar och intressen samt bidra till skydd av sina medborgare,
- bidra till fred, säkerhet, hållbar utveckling av vår jord, solidaritet och ömsesidig respekt mellan folken, fri och rättvis handel, utrotning av fattigdomen och skydd för de mänskliga rättigheterna, särskilt barnets rättigheter, samt till strikt efterlevnad och utveckling av internationell rätt, inklusive respekt för principerna i Förenta nationernas stadga.

Även om de värden och mål som anges i EU-fördragets inledande bestämmelser inte är helt nya så har vissa av dem aldrig tidigare formulerats så tydligt. Det mest intressanta exemplet på detta är unionens mål att verka för en hållbar utveckling som bygger på en ”social marknadsekonomi”

⁴⁶ Se EU-fördragets artikel 7.

med hög konkurrenskraft.⁴⁷ Dessutom har det sätt på vilket unionens mål räknas upp aldrig tidigare haft så påtaglig karaktär av åtaganden eller löften adresserade till unionsmedborgarna. Utan att för den skull innebära någon verklig förändring i juridisk mening medför därför ompaketeringen av unionens värden och mål en viktig förändring: samtidigt som förutsättningarna för att medborgarna verkligen ska förvänta sig att EU blir bättre ökar de politiska riskerna med att man inte lyckas infria dessa löften.

4.1.2 Omdefiniering av befintliga rättsakter

En grundläggande tanke med Konstitutionsfördraget var att befintliga kategorier av rättsakter skulle förenklas för att kunna användas inom samtliga samarbetsområden. Den mest uppenbara förändringen var att dessa nya rättsakter därmed även skulle kunna användas inom området för utrikes- och säkerhetspolitik. Bortsett från denna strömlinjeformning fanns ingen avsikt att åstadkomma någon större förändring. För det första skulle ”lagar” och ”ramlagar” motsvara dagens förordningar och direktiv i de fall dessa antas i enlighet med ett ”lagstiftningsförfarande”. För det andra skulle ”förordningar” även fortsättningsvis motsvara dagens förordningar men också dagens direktiv i de fall dessa antas i enlighet med ett förfarande som *inte* var att betrakta som ett ”lagstiftningsförfarande”. Detta rörde sig framförallt om den mängd situationer där kommissionen har i uppgift att utfärda kompletterande föreskrifter (det vill säga ”delegerade” eller ”genomförande” förordningar) men också ett antal fall där rådet tillåts utfärda föreskrifter enligt ett förenklat förfarande.⁴⁸ För det tredje skulle ”beslut” ges en vidare definition som skulle omfatta dagens beslut men även en ny typ av beslut av generell betydelse. Detta skulle framför allt gälla beslut inom området för utrikes- och säkerhetspolitik men även andra

⁴⁷ Det kan noteras att en tidigare hänvisning till en inre marknad ”där det råder fri och icke snedvriden konkurrens” dessutom har tagits bort från denna artikel, efter ett franskt förslag. Att ta bort den hänvisningen motiverades med att ”fri och icke snedvriden konkurrens” endast var ett medel för att bygga upp den inre marknaden och att det är denna marknad som är unionens mål. Se Betänkande om Lissabonfördraget från Europaparlamentets utskott för konstitutionella frågor (föredragande: Richard Corbett och Íñigo Méndez de Vigo (A6-0013/2008), s 22. Jfr Protokoll om den inre marknaden och konkurrens. Oavsett frågan om detta ger upphov till några rättsliga konsekvenser eller inte är det svårt att undvika intrycket att innehållet i det politiska programmet påverkats. Detta i synnerhet med tanke på att man för första gången inför begreppet ”social marknadsekonomi” bland de angivna målen.

⁴⁸ Se Bergström, C F, *Comitology – Delegation of Powers in the European Union and the Committee System* (Oxford University Press 2005), Bergström C F och Rotkirch, M, *Simply Simplification? The Proposal for a Hierarchy of Legal Acts*, Sieps 2003:8 och Bergström C F, *Kommittologi: nära samarbete mellan kommissionen och den nationella förvaltningen*, I *Europaperspektiv – Årsbok för Europaforskning* (Santéus 2002).

beslut, till exempel om bemyndigande av rådet att övergå från en röstregel som kräver enhällighet till en som endast kräver kvalificerad majoritet.⁴⁹

Lissabonfördraget behåller i huvudsak den uppdelning och omdefiniering av rättsakter som avsågs i Konstitutionsfördraget men utan att beteckningarna ”lagar” och ”ramlagar” införs.

Lissabonfördraget behåller också den begreppsmässiga skillnaden från Konstitutionsfördraget mellan de rättsakter som är att betrakta som ”lagstiftning” och de rättsakter som är att betrakta som ”icke-lagstiftning”. Det är varken formen eller innehållet som avgör skillnaden utan det förfarande som används när ”lagstiftning” eller ”icke-lagstiftning” antas. I båda fallen omfattas de rättsakter som idag kallas förordningar, direktiv och beslut och i samtliga fall, oavsett om de kallas ”lagstiftning” eller ”icke-lagstiftning” kommer dessa rättsakter att ha samma rättsverkningar som idag: framförallt företräde framför nationell lagstiftning och direkta effekter i medlemsstaternas egna rättsystem. Helt klart har Lissabonfördragets (och Konstitutionsfördragets) arkitekter genom sin begreppsmässiga åtskillnad mellan ”lagstiftning” eller ”icke-lagstiftning” försökt omfatta en för stater klassisk maktodelningslära där frågan vem eller vilka som har makt att anta ”lagstiftning” – och varför – är av central betydelse. Vad EU beträffar blir det enkla svaret på denna fråga nu ”lagstiftaren”. Men exakt vem ”lagstiftaren” är beror på vilket område eller ämne man talar om. Efter de ändringar som införs genom Lissabonfördraget är det i de flesta fall rådet och Europaparlamentet gemensamt, i enlighet med det ”ordinarie” lagstiftningsförfarandet (se nedan 4.2.1). I vissa fall ska dock ett ”särskilt” lagstiftningsförfarande användas, vars utformning regleras olika beroende på vilket område som avses. Detta innebär också att svaret på frågan vem som då är att betrakta som ”lagstiftaren” blir ett annat (i de flesta fall rådet ensamt).

4.1.3 Sammanställning av EU:s kompetens

För att klargöra ansvarsfördelningen mellan EU och dess medlemsstater innehöll Konstitutionsfördraget – utöver principer för fördelningen och en mängd enskilda rättsgrunder – en sammanfattande ”kompetenskatalog” som bevaras i Lissabonfördraget. Enligt denna katalog kan EU:s samarbetsområden indelas i tre huvudsakliga kompetens- eller befogenhets-kategorier:

- områden där EU har exklusiv befogenhet,
- områden där EU har delad befogenhet med medlemsstaterna,

⁴⁹ Så kallad *passerell* (se nedan 4.2.1 och 4.2.2).

- områden där EU endast har befogenhet att vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder.

De områden där EU har exklusiv befogenhet anges i i första hand i EUF-fördragets artikel 3.1 och består av tullunionen, fastställandet av de konkurrensregler som är nödvändiga för den inre marknadens funktion, den monetära politiken för de medlemsstater som har euron som valuta, bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken och den gemensamma handelspolitiken. Det bör observeras att jordbruks- och transportpolitiken inte kvalificeras som områden där EU har exklusiv befogenhet.

Av EUF-fördragets artikel 3.2 framgår vidare att EU ska ha exklusiv befogenhet att ingå ett internationellt avtal om ingåendet av avtalet fastställs i en lagstiftningsakt eller om ingåendet är nödvändigt för att unionen ska kunna utöva sin befogenhet internt eller i den mån ingåendet kan påverka gemensamma regler eller ändra räckvidden av dessa. Detta utgör en kodifiering av den redan gällande *principen om underförstådda befogenheter*: att de befogenheter som är oundgängliga för att utföra de åligganden som anges i fördraget är att betrakta som underförstådda.⁵⁰

De områden där EU har delad befogenhet med medlemsstaterna anges i EUF-fördragets artikel 4 och består framförallt av den inre marknaden, socialpolitik, ekonomisk, social och territoriell sammanhållning, jordbruk och fiskeri (med undantag av bevarandet av havets biologiska resurser), miljö, konsumentskydd, transport, transeuropeiska nät, energi, området med frihet, säkerhet och rättvisa, samt vissa gemensamma angelägenheter i fråga om säkerhet när det gäller folkhälsa.

När det gäller forskning, teknisk utveckling och rymden ska unionen ha befogenhet att vidta åtgärder, bland annat att fastställa och genomföra program, men utövandet av denna befogenhet får inte leda till att medlemsstaterna hindras från att utöva sin befogenhet. Detsamma gäller utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd, där EU ska ha befogenhet att vidta åtgärder och föra en gemensam politik.

Inom de områden som omfattas av delad befogenhet får medlemsstaterna utöva sin befogenhet i den mån som EU inte utövar sin befogenhet eller har beslutat att inte längre utöva den (EUF-fördragets artikel 2). Enligt EUF-fördragets artikel 4 ska unionen ”ha delad befogenhet med medlems-

⁵⁰ Principen framgår bland annat av det så kallade ERTA-målet. Se EG-domstolens dom av den 31 mars 1971 i mål 22/70, Kommissionen mot rådet, REG 1971, s 263, svensk specialutgåva volym 1, s 551.

staterna om den genom fördragen tilldelas en befogenhet som inte omfattas av de områden som avses i artiklarna 3 och 6.” De områden där delad befogenhet föreligger definieras således negativt eller subsidiärt, såsom innefattande de områden där unionen inte har exklusiva befogenheter (artikel 3) eller de områden där unionen kan vidta stödjande, samordnande eller kompletterande åtgärder (artikel 6). Någon gräns för att EU ska initiera lagstiftning på nya områden där den anser att delad befogenhet föreligger finns således inte, annat än i de fall där harmonisering eller tillnärmning av medlemsstaternas lagar och författningar uttryckligen är uteslutet.⁵¹

De områden där EU endast har befogenhet att vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder framgår av EUF-fördragets artikel 6. Dessa är skydd för och förbättring av människors hälsa, industri, kultur, utbildning, yrkesutbildning, ungdomsfrågor och idrott, civiltjänst och slutligen administrativt samarbete. Enligt artikel 2.5 i samma fördrag får de bindande rättsakter som EU antar inom dessa områden inte innebära en harmonisering av medlemsstaternas bestämmelser i lagar och andra författningar.

Utöver dessa tre huvudsakliga kompetens- eller befogenhetskategorier ska EU även ha befogenhet att säkerställa samordningen av medlemsstaternas ekonomiska politik, sysselsättningspolitik och socialpolitik (jfr EUF-fördragets artikel 2 och 5) samt befogenhet att fastställa och genomföra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, inbegripet den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik (EUF-fördragets artikel 2).

Den kompetenscatalog som införs ger knappast någon fullständig klarhet och bestämmelserna är missvisande om man till exempel inte beaktar ”principen om gemenskapsrättens spärrverkan”. Utgångspunkten för den europeiska integrationen har alltid varit att allteftersom EU (EG) tar sin kompetens i anspråk blir medlemsstaternas utrymme att anta nationell lagstiftning upptaget. Att EU:s kompetens på detta sätt utsläcker konkurrerande nationell kompetens, betecknas på engelska *pre-emption*, efter motsvarande koncept i amerikansk konstitutionell rätt.⁵² Det har på svenska liknats vid principen om lagstiftningsområdets upptagenhet och kallats gemenskapsrättens spärrverkan.⁵³ Det är således riktigt att kompetensen är

⁵¹ Se Hettne, J och Öberg, U, Domstolarna i Europeiska unionens konstitution, Sieps 2003:15, s 75 f.

⁵² Se Douglas-Scott, S, Constitutional Law of the European Union (Pearson/Longman 2002) s 169 ff.

⁵³ Se Fritz, M, Hettne, J, och Rundegren, H, När tar EG-rätten över (Industrilitteratur 2001) s 89 f.

delad så länge den inte har utnyttjats, men allteftersom gemenskapen tar sin kompetens i anspråk blir medlemsstaternas utrymme att anta nationell lagstiftning – precis som tidigare – upptaget och det föreligger då, på berörda områden, *de facto* en exklusiv kompetens för EU. Så är fallet med många områden som omfattas av den inre marknaden. Detta framgår av EUF-fördragets artikel 2.2 där det anges att medlemsstaterna ska ”utöva sin befogenhet i den mån som unionen inte har utövat sin befogenhet. Medlemsstaterna ska på nytt utöva sin befogenhet i den mån som unionen har beslutat att inte längre utöva sin befogenhet.”

Det finns vidare områden som inte fullt ut låter sig placeras under någon av de tre huvudsakliga befogenhetskategorierna. Detta gäller till exempel EU:s relationer med internationella organisationer och tredje länder samt EU:s delegationer (EUF-fördragets artiklar 220 och 22), möjligheten att sluta associationsavtal (artikel 217), ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med tredje land (artikel 212), restriktiva åtgärder inom ramen för utrikes- och säkerhetspolitiken (artikel 215) och genomförande av solidaritetsklausulen inom ramen för utrikes- och säkerhetspolitiken (artikel 222).⁵⁴

Uppräkningen av områden som på något sätt omfattas av EU:s kompetens utesluter heller inte att även andra områden påverkas av unionsrätten. Som det finns åtskilliga exempel på i EG-domstolens rättspraxis medför till exempel de fyra friheterna (fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital) begränsningar på områden som inte eller endast marginellt berörs av EU:s lagstiftningskompetens. Som exempel kan nämnas den stora betydelse som principerna om fri rörlighet för tjänster och kapital samt etableringsrätten haft för medlemsstaternas utrymme att bestämma över den direkta beskattningen.⁵⁵

Att mer tydligt definiera gränserna är dock mycket svårt, eftersom EU:s kompetens i förhållande till medlemsstaterna i regel grundas på vissa allmänt hållna syften och således inte avser specifika områden.⁵⁶ Detta förhållande förändras inte till följd av Lissabonfördraget.

Det kan således konstateras att kompetenskatalogen i Lissabonfördraget inte tycks tillföra något nytt i materiell mening och att den inte *i sig* är avsedd att ändra rättsläget. Istället bör kompetenskatalogen ses som en

⁵⁴ Jfr Dony, M, och Bribosia, E (red), *Commentaire de la Constitution de l'Union européenne* (Université de Bruxelles 2005) s 61 f.

⁵⁵ Se Ståhl, K, *Skatterna och den fria rörligheten inom EU – svensk skatterätt i förändring?*

Sieps 2006:8 och bl a dom av den 28 april 1998 i mål C-118/96, *Safir*, REG 1998, s I-1897.

⁵⁶ Jfr Rideau, J, *Droit institutionnel de l'union et des communautés européennes* (LGDJ 1996) s 456.

översikt över ansvarsfördelningen mellan EU och medlemsstaterna... och som alla översikter är den inte uttömmande.

Sammantaget innebär detta att det även efter Lissabonfördragets ikraftträdande är nödvändigt att studera de enskilda rättsgrunderna i fördragen om man vill ha ett mer detaljerat och uttömmande svar på frågan vilken kompetens EU egentligen besitter. Bland de enskilda rättsgrunderna finns dessutom en motsvarighet till den i dagsläget tämligen vaga "restkompetensen" i EG-fördragets artikel 308 EG, nämligen den så kallade flexibilitetsklausulen i EUF-fördragets artikel 352. Den har följande lydelse:

Artikel 352

1. Om en åtgärd från unionens sida skulle visa sig nödvändig för att, inom ramen för den politik som fastställs i fördragen, nå något av de mål som avses i fördragen, och dessa inte föreskriver de nödvändiga befogenheterna för detta, ska rådet med enhällighet, på förslag av kommissionen och efter Europaparlamentets godkännande, anta lämpliga bestämmelser. Om bestämmelserna i fråga antas av rådet i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande, ska det också besluta med enhällighet, på förslag av kommissionen och efter Europaparlamentets godkännande.
2. Kommissionen ska vid det förfarande för kontroll av subsidiaritetsprincipen som avses i artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen uppmärksamma nationella parlament på de förslag som grundar sig på den här artikeln.
3. De åtgärder som grundar sig på denna artikel får inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar och andra författningar i de fall där fördragen utesluter en sådan harmonisering.
4. Denna artikel får inte ligga till grund för att uppnå mål som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och varje akt som antas i enlighet med denna artikel, ska respektera de begränsningar som fastställs i artikel 40 andra stycket i fördraget om Europeiska unionen."

Vid en jämförelse med den nuvarande bestämmelsen om EG:s restkompetens kan man konstatera att villkoret att rättsakter kan beslutas "inom den gemensamma marknadens ram" avskaffas. Enligt den nya flexibilitetsklausulen måste en åtgärd dock visa sig nödvändig för att "inom ramen för den politik som fastställs i fördragen, nå något av de mål som avses i fördragen". Den nya bestämmelsen är sålunda ännu mer allmänt hållen än den nuvarande. Men som kompensation för denna utvidgning införs nya kontrollmekanismer och preciseringar. Ett nytt krav är att Europaparlamentets godkännande krävs för att flexibilitetsklausulen ska kunna användas. Dessutom får kommissionen en skyldighet att göra de nationella parlamenten uppmärksamma på att flexibilitetsklausulen används så att de kan utföra sin subsidiaritetskontroll. Det betonas också att flexibilitetsklausulen inte får omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar i de fall där fördragen utesluter en sådan harmonisering. Slut-

ligen förklaras att flexibilitetsklausulen inte får användas för att uppnå mål som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Genom Lissabonfördraget kodifieras sålunda de övergripande och redan idag gällande principerna för kompetensfördelning. De nya bestämmelserna innebär få förändringar i materiellt hänseende. Däremot inför Lissabonfördraget några nya befogenheter, vilket i sin tur påverkar kompetenskatalogens utformning. Dessa nya befogenheter berörs längre fram (se nedan 4.2.1)

4.1.4 Koppling mellan principer om företräde och nationell identitet

I Konstitutionsfördragets artikel I-6 kodifierades den så kallade principen om företräde och uttrycktes då på följande sätt:

Konstitutionen och den rätt som antas av unionens institutioner genom utövande av de befogenheter som den har tilldelats ska ha företräde framför medlemsstaternas rätt.

I anslutning till bestämmelsen fanns en särskild förklaring som angav att artikel I-6 skulle återspegla befintlig rättspraxis från EG-domstolen och dess förstainstansrätt. Bestämmelsen var alltså avsedd att återge nu gällande rättsläge. Frågan är dock om en kodifiering av sådant slag inte skulle gå längre än så. Den exakta innebörden av principen om företräde är mycket omdebatterad och det har från första början funnits ett nationellt och ett europeiskt synsätt på problematiken.⁵⁷ Att principen kommer till uttryck i konstitutionella termer i ett fördrag som i demokratisk ordning ratificeras av samtliga medlemsstater skulle därför rimligen innebära något nytt, även med avseende på rättsläget.⁵⁸

I Konstitutionsfördraget infördes också vissa begränsningar. Precis som idag skulle företräde begränsas av de allmänna principerna för kompetensfördelning mellan EU och medlemsstaterna. Som framgår av bestämmelsens lydelse var det bara konstitutionen och den ”rätt” som omfattas av de befogenheter som unionen har tilldelats som skulle ha företräde framför medlemsstaternas rätt (den så kallade principen om tilldelade befogenheter). På motsvarande sätt ställdes krav på att unionens befogenheter skulle ha utövats i överensstämmelse med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

⁵⁷ Jfr Zetterquist, O., *Esse, non videri – företrädesprincipens vara eller icke vara*,

Europapolitisk analys 6-2008 (Sieps), som talar om ett internt och externt perspektiv.

⁵⁸ Se Bergström, C F och Hettne J, Lissabonfördraget: hur ändras EU?, ERT 2008, s 54.

En annan viktig begränsning av principen om företräde, som redan nu gäller, är vidare att unionsrätten ska respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. Därutöver skulle, till följd av Konstitutionsfördraget, de rättigheter, friheter och principer som fastställs i stadgan om de grundläggande rättigheterna, ingå i unionsrätten. EU avsågs dessutom ansluta sig till Europakonventionen, vilket skulle innebära att en extern kontroll över respekten för grundläggande fri- och rättigheter infördes.⁵⁹ Rättighetsskyddet som motvikt till (eller villkor för) företräde skulle sålunda förstärkas genom konstitutionen, men därutöver skulle även införas en ytterligare spärr som tar hänsyn till enskilda medlemsstaters särintressen, nämligen bestämmelsen om nationell identitet. Enligt denna är EU (och därmed även EU:s domstol) skyldig att respektera medlemsstaternas nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer, inbegripet det regionala och lokala självstyret. EU ska vidare respektera medlemsstaternas väsentliga statliga funktioner, inbegripet funktioner vars syfte är att hävda deras territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten (se nedan 4.4.1)

Vid Europeiska rådets möte den 23 juni 2007 beslutades att principen om företräde inte skulle skrivas in i fördraget. Skälet till detta var sannolikt att en uttrycklig reglering kunde föra tankarna till ett EU som allt för mycket påminde om en federal statsbildning. Det mest grundläggande övervägande som låg till grund för Lissabonfördraget – som ett alternativ till Konstitutionsfördraget – var som redan framgått att genomföra en bortrensning av de mest statsliknande inslagen i fördraget. Därför finns istället en till Lissabonfördraget fogad förklaring (17) om principen om företräde. I denna förklaring erinrar regeringskonferensen om att EU:s fördrag och den rätt som antas av unionen på grundval av dessa fördrag i enlighet med fast rättspraxis har företräde framför medlemsstaternas rätt på de villkor som fastställs i nämnda rättspraxis. Dessutom beslutade regeringskonferensen att till sin slutakt foga ett yttrande från rådets juridiska avdelning med följande lydelse:

”Det följer av rättspraxis vid domstolen att EG-lagstiftningens företräde är en grundläggande princip inom gemenskapsrätten. Enligt domstolen är denna princip en konstitutiv del av Europeiska gemenskapens särdrag. Vid tidpunkten för den första domen enligt denna rättspraxis (Costa mot Enel, den 15 juli 1964,

⁵⁹ Se Hettne, J och Öberg, U, Domstolarna i Europeiska unionens konstitution, Sieps 2003:15, s 75 f.

mål 6/64)⁶⁰ nämndes inte företräde i fördraget. Så är fallet än idag. Att principen om företräde inte kommer att införas i det framtida fördraget ändrar inte på något vis den gällande principen och gällande rättspraxis från domstolen.” (NB att den inledande hänvisningen till ”EG-lagstiftningens företräde” är en felaktig och alltför snäv översättning av den franska originalversionens *la primauté du droit communautaire* vilket betyder ”gemenskapsrättens företräde”).⁶¹

Från principiella utgångspunkter är denna förändring betydelsefull. Det är stor skillnad på en uttrycklig bestämmelse och en förklaring, eftersom den senare inte är juridiskt bindande. Principen om företräde kan därför även i fortsättningen betraktas som en informell överenskommelse mellan EU:s domstol och de högsta dömande instanserna i medlemsländerna.⁶² Principen om företräde gäller så länge grundläggande rättigheter och andra väsentliga intressen i medlemsländerna respekteras. Var gränsen för företräde går avgörs från fall till fall i rättspraxis. I sammanhanget kan noteras att de bestämmelser i fördraget som kan sägas utgöra en motvikt till principen om företräde, framför allt skyddet för grundläggande fri- och rättigheter i EU:s stadga om grundläggande rättigheter, bestämmelsen om EU:s anslutning till Europakonventionen och bestämmelsen om att EU ska respektera den nationella identiteten hos medlemsstaterna, i sak kvarstår i Lissabonfördraget.⁶³

Bestämmelsen om nationell identitet har i EU-fördragets artikel 4.2 uttryckts på följande sätt:

”Unionen ska respektera medlemsstaternas likhet inför fördragen samt deras nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer, inbegripet det lokala och regionala självstyret. Den ska respektera deras väsentliga statliga funktioner, särskilt funktioner vars syfte är att hävda deras territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. I synnerhet ska den nationella säkerheten också i fortsättningen vara varje medlemsstats eget ansvar.”

Det kan därför hävdas att förhållandet mellan unionsrättens krav på genomslag och de spärrar eller garantier som därvid måste uppfyllas, för-

⁶⁰ ”Härav följer (...) att den rätt som uppkommit ur fördraget och som härrör från en autonom källa [kan] alltså inte, till följd av sin självständiga och särpräglade karaktär, ... rättsligt befinna sig i konflikt med någon som helst nationell lagtext utan att förlora sin gemenskapskaraktär och utan att den rättsliga grunden för själva gemenskapen sätts i fråga.”

⁶¹ Se Yttrande från rådets juridiska avdelning av den 22 juni 2007 (Dokument 11197/07, JUR 260).

⁶² Skillnaden i synsätt mellan EG-domstolen och de högsta nationella domstolarna, och den betydelse detta har för maktbalansen i EU, behandlas bl a av Cramér, P, Does the Codification of the Principle of Supremacy Matter? Cambridge Yearbook of European Legal Studies, volym 7, 2004–2005, s 58 ff.

⁶³ Se Bergström, C F och Hettne J, Lissabonfördraget: hur ändras EU?, ERT 2008, s 53.

skjuts till förmån för en tydligare begränsning av unionsrättens genomslag och konsekvenser. Att principen om företräde inte fördragsfäst är naturligtvis en brist vad gäller klarhet och transparens, men är både rimligt och begripligt från andra utgångspunkter. Utvecklingen påminner något om debatten kring den så kallade plattläggningsparagrafen inför det svenska inträdet i EU. Det var då fråga om att införa en uttrycklig princip om företräde för gemenskapsrätten i den svenska grundlagen.⁶⁴ Förslaget framfördes av tydlighetsskäl, men offrades till förmån för en betydlig grunligare lösning i grundlagen, som sannolikt underlättade Sveriges inträde i EU. Istället för att klargöra medlemskapets konsekvenser, infördes en svensk ”EU-paragraf” som fokuserar på gemenskapsrättens begränsningar istället för dess företräde (se nedan 5.3.4). Det kan antas att frånvaron av en uttrycklig princip om företräde i Lissabonfördraget på motsvarande sätt underlättar ratificeringen, åtminstone i några medlemsländer. Det blir då enklare för enskilda medlemsstater att hävda att det (fortfarande) finns orubbliga principer i den nationella konstitutionen eller grundlagen som de inte tänker ge avkall på, även om de skulle kollidera med EU:s bestämmelser.

Bestämmelsen om nationell identitet ska emellertid vägas mot tredje stycket i samma artikel (artikel 4.3 EU). I detta stycke uttrycks den så kallade lojalitetsprincipen på följande sätt:

”Enligt principen om lojalt samarbete ska unionen och medlemsstaterna respektera och bistå varandra när de fullgör de uppgifter som följer av fördragen. Medlemsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter. Medlemsstaterna ska hjälpa unionen att fullgöra sina uppgifter, och de ska avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av unionens mål.”

Avvägningen mellan vad som kan respekteras som ”nationell identitet” och vad som följer av lojalitetsprincipen och unionsrättens företräde avgörs ytterst av EU-domstolen.

4.1.5 Ny klausul om utträde ur EU

I både Konstitutionsfördraget och Lissabonfördraget återfinns en bestämmelse om frivilligt utträde ur EU. Detta är inte något renodlat klarläggande

⁶⁴ Se SOU 1993:14, EG och våra grundlagar, s 95. För att tillgodose de krav som ett medlemskap ställer föreslog utredningen att det sist i 1 kapitlet i Regeringsformen skulle införas ett nytt stadgande av följande lydelse: ”Har överenskommelse träffats om Sveriges anslutning till [Europeiska gemenskaperna] och riksdagen beslutat att överlåta beslutsbefogenheter till [gemenskaperna], gäller de förpliktelser som följer av anslutningen utan hinder av vad som föreskrivs i grundlag eller annan lag.”

av vad som redan gäller, men återspeglar en bred uppfattning om att ingen medlemsstat – inte heller i dagsläget – kan kvarhållas i EU mot sin vilja.⁶⁵

I artikel 50 i EU-fördraget i sin nya lydelse stadgas sålunda att varje medlemsstat får i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser besluta att utträda ur unionen. Den medlemsstat som beslutar att utträda ska anmäla sin avsikt till Europeiska rådet. Mot bakgrund av Europeiska rådets riktlinjer ska unionen sedan förhandla fram och ingå ett avtal med denna stat där villkoren för dess utträde fastställs, med beaktande av dess framtida förbindelser med unionen. Avtalet ska ingås på unionens vägnar av rådet som ska besluta med kvalificerad majoritet efter Europaparlamentets godkännande. Att en medlemsstat utträder innebär att EU:s fördrag upphör att vara tillämpliga på den berörda staten.

4.2 Förändringar som syftar till att effektivisera

Syftet med Lissabonfördraget är som framgått i hög grad att effektivisera EU:s funktionssätt och i synnerhet dess beslutsordning efter de senaste årens utvidgningar. Det handlar kort sagt om att öka och förstärka handlings- och beslutsförmågan. I detta syfte har införts en ny definition av kvalificerad majoritet, en omorganisation av kommissionen och förändringar inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken av framför allt institutionell karaktär. Andra förändringar som innebär en effektivisering är att det straffrättsliga och polisiära samarbetet lyfts in i det allmänna EU-samarbetet, att det skapas utvidgade möjligheter för fördjupat samarbete samt att EU tar över EG:s rättskapacitet och ställning som juridisk person.

4.2.1 Utveckling av befintliga lagstiftningsförfaranden

Precis som Konstitutionsfördraget inför Lissabonfördraget en uppdelning mellan ”ordinarie” och ”särskilt” lagstiftningsförfarande (jfr ovan 4.1.2). Det ordinarie lagstiftningsförfarande som avses är en blygsamt förändrad form av det nuvarande förfarandet för ”medbeslutande”.⁶⁶ Enligt de ändringar som inför genom Lissabonfördraget innebär förfarandet att rådet och Europaparlamentet, på förslag av kommissionen ”gemensamt antar” en förordning, ett direktiv eller ett beslut.⁶⁷ För att detta ska vara möjligt krävs att både Europaparlamentet och rådet, i slutändan, är överens om vilket innehåll den lagstiftning man diskuterar ska ha. Dessutom innebär förfarandet att rådet för att fastställa sin position inte måste uppnå enhällighet

⁶⁵ Se Bergström, C F och Hettne J, Lissabonfördraget: hur ändras EU?, ERT 2008, s 54.

⁶⁶ Se EG-fördragets artikel 251.

⁶⁷ Se EUF-fördragets artikel 289 och 294. det kan noteras att det ursprungliga förfarandet för medbeslutande innebar att det var rådet ensamt som hade till uppgift att i formell mening ”anta” lagstiftning.

utan endast kvalificerad majoritet.⁶⁸ Mot bakgrund av dess utformning kan man konstatera att makten att anta lagstiftning enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet delas mellan rådet och Europaparlamentet. Man kan även konstatera att förfarandet gör det möjligt att anta lagstiftning även om enskilda medlemmar av rådet – regeringar och indirekt, nationella parlament – motsätter sig detta men att den försvagning i den demokratiska kedjan detta skulle kunna ses som är tänkt att motverkas genom den förstärkning förfarandet innebär vad gäller Europaparlamentets roll (i jämförelse med andra förfaranden där Europaparlamentets roll oftast är mycket svagare).

Framför allt utvecklingen mot en minskad möjlighet för enskilda medlemmar av rådet att kräva enhällighet och därmed en rätt till veto måste ses som ett svar på den successiva utvidgningen av antalet medlemsstater och därmed medlemmar i rådet. En utökad möjlighet för rådet att rösta med kvalificerad majoritet förväntas göra det lättare att anta nödvändiga beslut. Samtidigt ska man komma ihåg att just utvidgningen av antalet medlemsstater innebär att det blivit allt svårare att uppnå kvalificerad majoritet. Med bara sex medlemsstater (1958) eller nio (1973) eller 15 (1994) var det antagligen lättare att uppnå enhällighet än vad det är att uppnå kvalificerad majoritet med 27 medlemsstater (2007) eller fler.

Som antyds av namnet ”ordinarie” är det detta förfarande som är tänkt att användas i de flesta fall lagstiftning antas. Denna strävan bekräftas av att ett antal områden eller ämnen där kravet tidigare varit enhällighet i rådet ska omfattas av det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Detta gäller framför allt delar av området för frihet, säkerhet och rättvisa; vad gäller till exempel gränskontroll, invandring och straffrättsligt samarbete. När det gäller lagstiftning som rör straffrättsligt samarbete (och även lagstiftning som rör nationella trygghetssystem) ersätts dock medlemsstaternas veto med en så kallad nödbroms. Denna nödbroms innebär att en regering som anser att ett utkast till lagstiftning ”skulle negativt påverka grundläggande aspekter av dennes straffrättsliga system” får begära att det ordinarie lagstiftningsförfarandet tillfälligt upphävs och ärendet överlämnas till Europeiska rådet

⁶⁸ Genom Lissabonfördragets sker även en förändring av vad som utgör ”kvalificerad majoritet” vid röstning i rådet. Men denna reform är inte tänkt att börja tillämpas förrän 2014 och fullt ut först 2017. Frågan om förändring av vad som utgör ”kvalificerad majoritet” var utan tvekan en av de svåraste att komma överens om i förhandlingarna om ett nytt fördrag. Den nya definition som införs bygger på ett krav på så kallad dubbel majoritet: minst 55 procent av rådets medlemmar (dock minst 15 medlemmar), vilka ska företräda medlemsstater som tillsammans omfattar minst 65 procent av unionens befolkning. En blockerande minoritet ska omfatta minst fyra rådsmedlemmar. Se EU-fördragets artikel 16 och kompletterande bestämmelser i EUF-fördragets artikel 238.

för ytterligare diskussion men nu på högsta politiska nivå.⁶⁹ Efter denna diskussion, och om ”konsensus” kunnat uppnås, återupptas det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Om konsensus inte nås faller dock förslaget. Förutom de redan befintliga områden som nu kommer omfattas av det ordinarie lagstiftningsförfarandet skapar Lissabonfördraget ett antal nya – eller åtminstone specificerade – områden som också kommer att omfattas av det ordinarie lagstiftningsförfarandet: till exempel energi och humanitärt bistånd.⁷⁰

Utöver den nya begreppsbildningen för lagstiftningsförfaranden, inför Lissabonfördraget även så kallade *passereller* (jfr franska för gångbro eller spång): bestämmelser som möjliggör en övergång från ett särskilt lagstiftningsförfarande till ordinarie eller åtminstone en övergång från enhällighet till kvalificerad majoritet utan att man tillämpar de normala reglerna för fördragsförändringar. Dessa *passereller* är antingen speciella och bundna till ett visst samarbetsområde eller allmänna och i huvudsak obegränsade (de får dock inte användas på områden med militära eller försvarsmässiga konsekvenser). De allmänna *passerellerna* återges under rubriken förenklade ändringsförfaranden (EU-fördragets artikel 48.8) och ska jämföras med det ordinarie ändringsförfarandet som förutsätter ratificering i samtliga medlemsstater och tillsättandet av ett konvent (se nedan 4.3.5).

4.2.2 Förenkling och breddning av fördjupade samarbeten

De omfattande utvidgningarna av EU har medfört att det har blivit allt svårare att nå fram till gemensamma politiska ståndpunkter och det innebär att det finns risk för att integrationsprocessen bromsas upp. För att överbrygga detta problem kan vissa medlemsstater, på avgränsade politikområden, gå vidare i integrationsprocessen genom så kallade fördjupade samarbeten.⁷¹ Alla medlemsländer måste således inte delta. Denna möjlighet för vissa medlemsstater att samarbeta inom specifika politikområden ges redan genom det nuvarande EU-fördraget men utvecklas något genom Lissabonfördraget.

Bestämmelserna i Lissabonfördraget är strukturmässigt mer lättöverskådliga än de i nuvarande fördrag. Då pelarstrukturen avskaffas samlas bestämmelserna om fördjupade samarbeten i en särskild avdelning. Övergripande bestämmelser för fördjupade samarbeten ges i EU-fördragets artikel 20.

⁶⁹ Se EUF-fördraget artikel 83 punkt 3.

⁷⁰ Se, för området energi, EUF-fördraget artikel 194 (dock användning av särskilt lagstiftningsförfarande vid åtgärder av fiskal karaktär) och, för området humanitärt bistånd, EUF-fördraget artikel 214.

⁷¹ I nuvarande fördrag är benämningen närmare samarbeten.

Samarbetena ska främja unionens mål, skydda dess intressen och stärka dess integrationsprocess. Mer detaljerade genomförandebestämmelser, omröstningsregler och bestämmelser om förfarandet för bemyndigande ges i en särskild avdelning i EUF-fördraget.

Förutsättningarna för att upprätta ett fördjupat samarbete är i Lissabonfördraget i princip de samma som vid nuvarande fördrag. Samarbetsformen får endast tillgripas som en sista utväg, det vill säga om de mål som eftersträvas genom samarbetet inte kan uppnås inom rimlig tid av hela unionen (artikel 20 i EU-fördraget). Samarbetet får inte avse något område som faller under EU:s exklusiva kompetens (se ovan 4.1.3). Det fördjupade samarbetet måste vara öppet för alla men det krävs att minst nio medlemsstater deltar.⁷² Det får inte innebära något hinder eller någon diskriminering i handeln och får inte heller leda till snedvridning av konkurrensen mellan medlemsstaterna.

En nyhet är att bestämmelserna görs tillämpliga på samtliga samarbetsområden. Genom Lissabonfördraget blir det därmed möjligt att upprätta fördjupade samarbeten inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. På detta område är i nuvarande fördrag denna möjlighet begränsad till att avse genomförande av gemensamma åtgärder eller gemensamma ståndpunkter som redan har beslutats av samtliga medlemsstater. Bestämmelserna i Lissabonfördraget innebär således att fördjupade samarbeten som avser utrikes- och säkerhetspolitik även kan avse annat än själva genomförandet.

Ett fördjupat samarbete upprättas enligt Lissabonfördraget genom att rådet beslutar med kvalificerad majoritet efter parlamentets godkännande (EU-fördraget artikel 20 och EUF-fördraget artikel 329). Europaparlamentet får således utökad makt i jämförelse med nuvarande fördrag där huvudregeln är att samarbetet antas av rådet efter att Europaparlamentet har hörts. En annan skillnad jämfört med nuvarande fördrag är att enskilda medlemsstater förlorar möjligheten att hänskjuta frågan till Europeiska rådet om de motsätter sig upprättandet av ett sådant samarbete.

Om samarbetet avser utrikes- och säkerhetspolitik tillämpas genom Lissabonfördraget ett särskilt förfarande. Beslutet tas i sådana fall med enhällighet i rådet utan Europaparlamentets samtycke. EU:s höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik ska yttra sig om huruvida det fördjupade samarbetet är samstämmigt med unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Vidare ska kommissionen yttra sig om sam-

⁷² Med nuvarande fördrag är kravet åtta deltagande medlemsstater.

stämmigheten mellan det planerade fördjupade samarbetet och övrig unionspolitik.

På samma sätt som i nuvarande fördrag framgår genom Lissabonfördraget att varje medlemsstat som vill delta i ett fördjupat samarbete ska anmäla sin avsikt till rådet och kommissionen. Kommissionen ska bekräfta medlemsstatens deltagande. Gäller samarbetet utrikes- och säkerhetspolitik ska medlemsstaten även anmäla sin avsikt till EU:s höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik. Det är då rådet som enhälligt ska bekräfta medlemsstatens deltagande. En nyhet är att det uttryckligen anges att deltagande medlemsstater förutsätts ta hänsyn till eventuella villkor fastställda i beslutet för bemyndigande.

En annan nyhet är införandet av en så kallad *passerell* (jfr ovan 4.2.1) inom ramen för ett fördjupat samarbete, det vill säga en typ av bestämmelse som möjliggör att beslut i rådet kan tas med kvalificerad majoritet istället för med enhällighet (EUF-fördraget artikel 333).⁷³ Man behöver således inte tillämpa de vanliga reglerna för fördragsändringar. De deltagande medlemsstaterna kan på samma sätt besluta om övergång från särskilt till ordinarie lagstiftningsförfarande. Det är endast de deltagande medlemsstaterna som får rösta om en sådan övergång. De stater som inte deltar i samarbetet från början men som i ett senare skede beslutar sig för att delta har således endast att acceptera att beslut inom det fördjupade samarbetet tas med kvalificerad majoritet eller att det ordinarie lagstiftningsförfarandet ska tillämpas. Det bör dock påpekas att dessa bestämmelser inte kan appliceras på beslut som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser.

4.2.3 Bantning av kommissionen

Enligt Lissabonfördraget ska antalet kommissionärer begränsas. Tanken är att en kommission med ett reducerat antal kommissionärer ska kunna tillsättas efter Europaparlamentsvalen 2014 och då bestå av ett antal kommissionärer som motsvarar två tredjedelar av antalet medlemsstater, om inte Europeiska rådet enhälligt beslutar att ändra detta antal (EU-fördraget artikel 17.5). Därefter kommer kommissionärsposterna att rotera på jämlika villkor så att varje enskild medlemsstat står utan "egen" kommissionär var tredje mandatperiod. Denna reform har ansetts nödvändig eftersom en kommission med 27 medlemmar har setts som alltför tungrodd samt eftersom det saknas tillräckligt betydelsefulla ansvarsområden för så många kommissionärer.⁷⁴

⁷³ Se även avsnitt 4.2.2.

⁷⁴ Se Hettne, J och Langdal, F, Vad innebär reformfördraget? European Policy Analysis 4-2007 (Sieps) s 5 f.

4.2.4 Förstärkning av Europeiska rådet

Förutom att Europeiska rådet får ställning som en av EU:s institutioner ska det framöver välja en permanent ordförande med kvalificerad majoritet för en period av två och ett halvt år (EU-fördragets artikel 15.5). Dennes roll blir att leda Europeiska rådets arbete samt att tillsammans med kommissionsordföranden och rådet för allmänna frågor förbereda och samordna arbetet i Europeiska rådet. Därutöver ska ordföranden representera EU externt inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken utan att den höge representantens befogenheter åsidosätts (se nedan 4.2.8). Hur den exakta gränsdragningen mellan dessa två aktörer kommer att se ut får framtiden utvisa. Denna konstruktion synes leda till en viss otydlighet vad gäller EU:s externa representation. I och med dessa förändringar försvinner det nuvarande roterande ordförandeskapet för Europeiska rådet, men det ska noteras att det kvarstår för det vanliga rådsarbetet (förutom när det gäller rådskonstellationen för utrikes frågor, se nedan 4.2.8).

Avsikten med förändringen är att stärka Europeiska rådets ställning och förbättra förutsättningarna för ett mer långsiktigt och konsekvent agerande. I vilken utsträckning detta lyckas är dock naturligtvis beroende av vem som kommer att inneha posten som ordförande, vilket stöd denne får från stats- och regeringscheferna samt vilka administrativa resurser som kommer att stå till förfogande.

4.2.5 Förstärkning av EU:s rättskapacitet

Precis som Konstitutionsfördraget innebär Lissabonfördraget att pelarstrukturen avskaffas. Tanken med detta är att göra unionens agerande mer effektivt även om en viss otydlighet kommer att kvarstå i och med att det finns olika beslutsregler och vetomöjligheter inom de olika samarbetsområdena. Detta gäller i synnerhet andra pelaren – utrikes- och säkerhetspolitiskt samarbete. Detta förändras inte i grunden, även om vissa institutionella förändringar genomförs för att göra samarbetet mer effektivt (se nedan 4.2.6).

I EU-fördragets artikel 47 anges att ”Unionen är en juridisk person”. Att EU blir juridisk person istället för EG är en logisk konsekvens av att pelarstrukturen försvinner och att en mer enhetlig organisation skapas. Det blir alltså EU som i fortsättningen har rättslig handlingsförmåga och bland annat kan ingå avtal med tredje land och internationella organisationer inom ramen för EU:s behörighet.⁷⁵ EU:s befogenheter i detta avseende

⁷⁵ Se närmare Michalski, A., Samstämmighet mellan inre och yttre politik: En utmaning för EU i rollen som global aktör, Europapolitisk analys 10-2008 (Sieps), s 3 f.

kommer emellertid endast att skilja sig marginellt från de EG hade tidigare. EU får genom Lissabonfördraget framför allt utökade befogenheter på det handelspolitiska området.

4.2.6 Anpassning av straffrättsligt samarbete

Att den tredje pelaren – straffrättsligt och polisiärt samarbete – integreras i det allmänna EU-samarbetet, bör vara av stor betydelse för medborgare och rättstillämpande organ i medlemsstaterna, i vart fall på sikt.⁷⁶ Det straffrättsliga samarbetet inom unionen ska bygga på *principen om ömsesidigt erkännande* av domar och rättsliga avgöranden och inbegripa en tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar. Den huvudsakliga beslutsregeln är kvalificerad majoritet inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet. I EUF-fördraget preciseras vilka frågor det kan röra sig om.

I EUF-fördragets artikel 82.2 anges att om det är nödvändigt för att underlätta det ömsesidiga erkännandet av domar och rättsliga avgöranden samt polissamarbete och rättsligt samarbete i sådana straffrättsliga frågor som har en gränsöverskridande dimension, får ”minimiregler” beslutas om:

- ömsesidig tillåtlighet av bevis mellan medlemsstaterna,
- personers rättigheter vid det straffrättsliga förfarandet,
- brottsoffers rättigheter,
- andra specifika delar av det straffrättsliga förfarandet, vilka rådet i förväg har reglerat genom ett beslut.

Det får också fastställas minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder inom områden med särskilt allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inslag till följd av brottens karaktär eller effekter eller av ett särskilt behov av att bekämpa dem på gemensamma grunder. Detta gäller följande områden av brottslighet: terrorism, människohandel och sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, olaglig narkotikahandel, olaglig handel med vapen, penningtvätt, korruption, förfalskning av betalningsmedel, IT-brottslighet och organiserad brottslighet (EUF-fördragets artikel 83). Uppräkningen kan inte betraktas som uttömmande men indikerar inom vilka områden medlemsstaterna förväntas samarbeta.

Därutöver anges att om en tillnärmning av medlemsstaternas straffrättsliga lagar och andra författningar ”visar sig nödvändig för att säkerställa att

⁷⁶ Se om utvecklingen på det straffrättsliga området inom EU i Herlin-Karnell, E, *The Lisbon Treaty and the Area of Criminal Law and Justice*, *European Policy Analysis* 3:2008 (Sieps) och Persson, G, *Gränslös straffrätt*, Sieps 2007:4.

unionens politik” på ett område som omfattas av harmoniseringsåtgärder ska kunna genomföras effektivt, får minimiregler för fastställande av brottsrekvisit och påföljder på det berörda området meddelas i direktiv. Det rör sig alltså om påföljdsbestämmelser som kopplas till andra gemenskapsrättsliga bestämmelser, t.ex. miljöstraffrätt.⁷⁷

En annan aspekt som är tydlig inom det straffrättsliga samarbetet är den stora betydelse som tillmäts *samverkan mellan nationella myndigheter*. Enligt EUF-fördragets artikel 82 ska det beslutas om åtgärder som underlättar samarbetet mellan rättsliga eller likvärdiga myndigheter i medlemsstaterna inom ramen för lagföring och verkställighet av beslut.

4.2.7 Förstärkning av åklagar- och polissamarbete

Lissabonfördraget innebär också en förstärkning av det åklagarsamarbete som idag bedrivs inom Eurojust.⁷⁸ Detta organ ska kunna inleda brottsutredningar och föreslå lagföringsförfaranden som ska genomföras av behöriga nationella myndigheter, särskilt när det gäller brott som skadar unionens ekonomiska intressen (EUF-fördragets artikel 85). Det skapas också möjlighet att inrätta en europeisk åklagarmyndighet som ska baseras på Eurojust. Tanken är att det i första hand ska röra sig om brott som skadar unionens ekonomiska intressen (EUF-fördragets artikel 86.1), men det framgår av fjärde stycket i samma artikel att det i framtiden skulle kunna röra sig om grov gränsöverskridande brottslighet i allmänhet. För alla beslut rörande den europeiska åklagarmyndigheten krävs enhällighet och Europaparlamentets godkännande.

Även polissamarbetet förstärks. Ramen för Europol slås fast i fördraget (EUF-fördragets artikel 88) och förutsättningar för ett operativt samarbete mellan nationella polismyndigheter förbättras (EUF-fördragets artikel 87).

4.2.8 Profilerings av den gemensam utrikes- och säkerhetspolitik

Inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området (GUSP) sker en rad förändringar som ska effektivisera och förtydliga EU som aktör på den internationella arenan, ett område där unionen idag har en föga ändamålsenlig institutionell struktur. Genom Lissabonfördraget införs sålunda en rad

⁷⁷ Se angående EG-domstolens rättspraxis i anslutning till denna rättsutveckling, Bergström, M., Spillover or Activist Leapfrogging? Criminal Competence and the Sensitiveness of the European Court of Justice, European Policy Analysis 2-2007 (Sieps).

⁷⁸ Se närmare Herlin-Karnell, E, The Lisbon Treaty and the Area of Criminal Law and Justice, European Policy Analysis 3:2008 (Sieps) och Persson, G, Gränslös straffrätt, Sieps 2007:4.

institutionella förändringar, vilka delvis redan har berörts. Den största förändringen får anses vara att kommissionärsposten för utrikes frågor slås samman med posten som rådets höge representant (den så kallade dubbelhattningen). Den nya posten som hög representant – som i Konstitutionsfördraget gick under benämningen ”utrikesminister” – kommer att överta ordförandeskapslandets roll som ordförande i rådet när utrikesministrarna sammanträder (se EU-fördragets artikel 16.9 och 18.3). I posten ingår även att representera unionen externt istället för dagens trojka bestående av kommissionären för utrikesfrågor, rådets höge representant och ordförandeskapslandets utrikesminister. Den höge representanten ska även vara en av kommissionens vice ordförande (EU-fördragets artikel 18.4).

Enhällighet kommer även fortsättningsvis att vara huvudregeln inom GUSP även om kvalificerad majoritet kommer att användas för genomförande av beslut som fattats av rådet eller Europeiska rådet. Området behåller därmed sin mellanstatliga karaktär. Enligt de allmänna bestämmelser som kommer att gälla för GUSP ges unionen befogenhet över den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och alla därtill relaterade säkerhetsfrågor som rör unionen, inklusive ”den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik som kan leda till ett gemensamt försvar”. Europaparlamentets roll inom GUSP förblir begränsad men det ska hållas underrättat och i vissa fall höras. Även domstolens roll förblir begränsad (se EU-fördragets artikel 24.1).

Effekterna av dessa förändringar torde bli att i de fall medlemsstaterna kan enas om en gemensam linje kommer EU att kunna agera mer effektivt, inte minst genom att den samlade utrikespolitiken kommer att kunna samordnas bättre över ett antal politikområden med externa dimensioner (all extern unionspolitik samlas under beteckningen unionens ”yttre åtgärder”).⁷⁹ Det är samtidigt viktigt att påpeka att det finns en tydlig ambition i Lissabonfördraget om att det ska råda samstämmighet också mellan unionens yttre och inre åtgärder. Tanken är att stärka EU som global aktör i generell bemärkelse och att målsättningarna som styr inre politik (hållbar utveckling, social marknadsekonomi, hög konkurrenskraft, sociala framsteg, hög miljöskyddsnivå etc.) ska bli mer tongivande för EU:s ställningstagande internationellt.⁸⁰

⁷⁹ Jfr Hettne, J och Langdal, F, Vad innebär reformfördraget? European Policy Analysis 4-2007 (Sieps) s 6.

⁸⁰ Se närmare Michalski, A., Samstämmighet mellan inre och yttre politik: En utmaning för EU i rollen som global aktör, Europapolitisk analys 10-2008 (Sieps),

4.2.9 Förenkling av handelspolitiken

Ett område som i hög grad berörs av den ökade samordningen av utrikespolitiken och den ökade samstämmigheten mellan yttre och inre åtgärder är handelspolitiken. I EUF-fördragets artikel 207 anges att:

”den gemensamma handelspolitiken ska grunda sig på enhetliga principer, särskilt när det gäller ändring av tullsatser och ingående av tull- och handelsavtal som rör utbyte av varor och tjänster samt handelsrelaterade aspekter av immateriella rättigheter, utländska direktinvesteringar, enhetlighet i fråga om liberaliseringsåtgärder, exportpolitik och handelspolitiska skyddsåtgärder, inbegripet åtgärder vid dumping och subventioner. Den gemensamma handelspolitiken ska föras inom ramen för principerna och målen för unionens yttre åtgärder.”

Vad som därutöver är av stort intresse är att Europaparlamentet får inflytande över det handelspolitiska området. Europaparlamentet och rådet ska genom förordningar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om åtgärder för att fastställa inom vilken ram den gemensamma handelspolitiken skall genomföras. Vidare ska kommissionen vid pågående förhandlingar inte bara rapportera till den särskilda kommittén för medlemsstaternas representanter, som nu sker, utan också till Europaparlamentet. Beslutsfattandet ska huvudsakligen ske genom beslut med kvalificerad majoritet i rådet, men på vissa områden gäller ett krav på enhällighet. Så är fallet med avtal inom handeln med tjänster och handelsrelaterade aspekter av immateriella rättigheter samt utländska direktinvesteringar, om avtalet omfattar bestämmelser för vilka enhällighet krävs för att interna regler skall kunna antas. Rådet ska även besluta med enhällighet när det gäller förhandlingar om och ingående av avtal:

- på områden som rör handel med kulturella och audiovisuella tjänster, om avtalen riskerar att negativt påverka unionens kulturella och språkliga mångfald, och
- på områden som rör handel med sociala tjänster och tjänster som avser utbildning och hälso- och sjukvård, om avtalen riskerar att allvarligt störa den nationella organisationen av sådana tjänster och inverka negativt på medlemsstaternas ansvar för att tillhandahålla dessa.

På nämnda uppräknade områden har det hittills varit nödvändigt att ingå så kallade blandade avtal (eng. *mixed agreements*), vilka har undertecknats av både EG och medlemsländerna. Detta har i sin tur inneburit att det i vissa fall har krävts godkännande och ratificering av nationella parlament, beroende på vilken ordning respektive medlemslands lagstiftning föreskriver. Det är av stor betydelse att dessa områden nu omfattas av EU:s gemensamma handelspolitik. Den framtida handelspolitik avses alltså inte bara bli mer integrerad i annan EU-politik utan avses också bli en mer gemen-

sam EU-politik, varför handelspolitiken också räknas upp som ett av de få exklusiva politikområden i EUF-fördraget.⁸¹

4.3 Förändringar som syftar till att demokratisera

De förändringar som införs för att stärka de demokratiska inslagen i EU:s beslutsprocess kan ses dels som ett svar på EU:s relativt låga legitimitet, dels som en motvikt till de föreslagna effektiviseringar som beskrivits ovan. Den mest radikala reformen innebär att de nationella parlamenten ges en formell roll i EU:s beslutsprocess. Men även förstärkning av Europaparlamentets rätt till deltagande, öppenhetsreformer i rådet och nya bestämmelser om EU:s demokratibegrepp ska beaktas när man bedömer Lissabonfördraget. Av särskilt intresse är dessutom nya och förenklade regler om framtida fördragsändring.

4.3.1 Förtydligande av demokratiska principer

Genom Lissabonfördraget tydliggörs att EU styrs av demokratiska principer. I EU-fördragets artikel 2 räknas demokrati upp som ett av de värden unionen ska bygga på. I en särskild avdelning i EU-fördraget uppmärksammas bland annat principen om jämlikhet, representativ demokrati samt deltagardemokrati. Tydliggörandet av demokratiska principer skulle kunna ses som en motvikt till effektiviseringarna i EU:s beslutsprocesser men även till det stärkta rättighetsskyddet.

Den så kallade principen om demokratisk jämlikhet kodifieras i EU-fördragets artikel 9. Här fastställs att unionens medborgare ska få lika mycket uppmärksamhet från EU:s institutioner och organ. Vidare stadgas att varje person som är medborgare i en medlemsstat ska ha unionsmedborgarskap som komplement till det nationella medborgarskapet. Denna bestämmelse är dock inte ny utan motsvarar artikel 17 i det nuvarande EG-fördraget.

I artikel EU-fördragets artikel 10 förklaras att EU:s sätt att fungera ska bygga på representativ demokrati. Detta innebär framförallt att unionsmedborgarna ska företrädas direkt i Europaparlamentet. Men det framhålls också att medlemsstaterna ska företrädas i Europeiska rådet av sin stats- eller regeringschef och av sin regering i rådet. Dessutom fastställs att medlemsstaternas företrädare måste vara demokratiskt ansvariga, antingen inför sina nationella parlament eller inför sina medborgare.

Att det på detta sätt blir tydliggjort att medborgarna är företrädda i olika instanser pekar i riktning mot något som skulle kunna liknas vid ett två-

⁸¹ Se Woolcock, S., The potential impact of the Lisbon Treaty on European Union External Trade Policy, European Policy Analysis 8-2007 (Sieps).

kammersystem. Denna utveckling förstärks av att Europaparlamentet och rådet genom Lissabonfördraget får en mer jämbördig ställning. Trots att denna ordning kan sägas bygga på representativ demokrati bör det emellertid påpekas att medborgarna endast är indirekt representerade i Europeiska rådet och ministerrådet. Någon möjlighet till ansvarsutkrävande på den europeiska nivån finns således fortfarande inte.

Genom Lissabonfördraget framhålls vidare betydelsen av de politiska partierna på europeisk nivå. Det fastställs att partierna ska bidra till att skapa ett europeiskt politiskt medvetande och till att uttrycka unionsmedborgarnas vilja. En skillnad jämfört med nuvarande fördrag är att det i Lissabonfördraget inte uttrycks att de politiska partierna på europeisk nivå är viktiga som en integrationsfaktor inom unionen. Ändringen syftar dock endast till att undvika texter med värderande innebörd.

De ändringar i Lissabonfördraget som syftar till att ge Europaparlamentet starkare ställning innebär samtidigt att de politiska partierna på EU-nivå får allt större betydelse. Det kan idag inte sägas finnas någon tydlig opposition och arbetet i parlamentet präglas därför av samförståndslösningar. Det är emellertid möjligt att förändringarna genom Lissabonfördraget innebär att arbetet i Europaparlamentet går mot en starkare partipolitisk inriktning.

Lissabonfördraget tar vidare avstamp i den så kallade deliberativa demokratiteorin som betonar samtalets och diskussionens betydelse. I EU-fördragets artikel 11 stadgas att institutionerna ska ge medborgarna möjlighet att ge uttryck för och offentligt diskutera sina åsikter på alla unionens åtgärdsområden. Det fastställs vidare att institutionerna ska föra en öppen, tydlig och regelbunden dialog med det civila samhället. Vidare ska kommissionen ha ett omfattande samråd med berörda parter i syfte att säkerställa att unionens åtgärder blir enhetliga och öppna.

Vid sidan av den representativa och den deliberativa demokratin tydliggörs genom Lissabonfördraget att EU även utgår från deltagardemokratiska ideal. Det stadgas därvid att varje medborgare har rätt att delta i unionens demokratiska liv. Det stadgas vidare att besluten ska fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt.

En annan nyhet som främjar deltagande i unionens demokratiska liv är möjligheten till ett så kallat medborgarinitiativ i EU-fördragets artikel 11. Det innebär att minst en miljon medborgare från ett betydande antal medlemsstater kan ta initiativ till att uppmana kommissionen att lägga fram lämpliga förslag. Förslaget får gälla frågor där de initiativtagande medborgarna anser att det krävs en unionsrättsakt för att tillämpa fördragen. Vad

som avses med ”ett betydande antal medlemsstater” samt vilka förfaranden och villkor som i övrigt krävs ska enligt EUF-fördragets artikel 24 fastställas i förordningar som antas av Europaparlamentet och rådet genom det så kallade ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Medborgarinitiativet syftar till att minska det så kallade demokratiska underskottet i EU. Det är dock ännu oklart vilket genomslag medborgarinitiativet skulle kunna komma att få. Det står klart att kommissionen inte kommer att vara tvungen att fullfölja en uppmaning att lägga fram ett förslag. Vidare kommer förekomsten av ett medborgarinitiativ inte inverka på kommissionens egen initiativrätt. Trots att de juridiska begränsningarna skulle kunna bli betydande skulle dock ändå det politiska genomslaget kunna bli stort vid framläggande av ett medborgarinitiativ.

Införandet av medborgarinitiativet väcker även frågor av praktisk karaktär. Avgörande för hur stort genomslaget blir är hur resurskrävande det är att få ihop en miljon unionsmedborgare från ett betydande antal länder. Den snabba teknologikutvecklingen skulle kunna leda till att det inte kommer att vara särskilt resurskrävande. Medborgarinitiativet skulle därför kunna antas bli en betydande maktfaktor i EU:s lagstiftningsprocess.

4.3.2 Nytt ansvar för nationella parlament

Genom Lissabonfördraget införs ett nytt avsnitt i EU-fördraget med bestämmelser om demokratiska principer. I detta avsnitt finns en artikel som anger att de nationella parlamenten ska bidra till att unionen fungerar väl (EU-fördragets artikel 12). Denna roll ska utövas genom att de nationella parlamenten bland annat ska:

- ges tillgång till information om lagstiftning mm i enlighet med protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen,
- granska lagförslag utifrån subsidiaritetsprincipen,
- ges en kontrollerande eller utvärderande roll inom området för frihet, säkerhet och rättvisa.

De nationella parlamentens uppgifter preciseras i två bindande protokoll: Protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen och protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Att de nationella parlamenten ska informeras om lagstiftningsförslag är ingen nyhet, utan gäller även idag. Lissabonfördraget innebär dock att de nationella parlamenten ska tillsändas ett bredare spektrum av handlingar

direkt från kommissionen och andra institutioner och att den tid som parlamenten har att granska förslagen utökas från sex till åtta veckor.⁸²

De nationella parlamentens subsidiaritetskontroll får anses vara den största nyheten för de nationella parlamenten. De nationella parlamenten ska framöver granska att lagförslag från EU överensstämmer med subsidiaritetsprincipen, det vill säga att kontrollera att lagstiftningen beslutas på lägsta effektiva nivå. Detta innebär att de nationella parlamenten för första gången får en fördragsfäst om än begränsad möjlighet att utöva inflytande över EU:s lagstiftningsprocess.⁸³ Subsidiaritetskontrollen förändras sålunda från att främst vara en juridisk efterhandskontroll till att istället bli en politisk förhandskontroll. Det är också viktigt att det inte blir EU:s institutioner, utan de nationella parlamenten, som bär huvudansvaret för kontrollen. De nationella parlamenten har ett särskilt intresse av att kontrollera att den överlåtna makten inte missbrukas, eftersom de har avstått maktbefogenheter för att dessa ska kunna utnyttjas gemensamt inom EU. Den juridiska efterhandskontrollen i form av rättsprövning vid EU-domstolen kvarstår dock och bildar därmed ett komplement till den politiskt betonade förhandskontrollen.

De nationella parlamentens subsidiaritetskontroll går till på följande sätt. De nationella parlamenten erhåller ett utkast till *lagstiftningsakt*.⁸⁴ De har därefter möjlighet att inom en frist på åtta veckor lämna ett motiverat yttrande med skälen till varför de anser att utkastet inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Om minst en tredjedel av det totala antal röster som tilldelats de nationella parlamenten står bakom motiverade yttranden om att ett utkast till lagstiftningsakt inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen, ska utkastet omprövas av den institution som är upphovsman till utkastet. För ett utkast till lagstiftningsakt som läggs fram på grundval av EUF-fördragets artikel 76 och som avser området frihet, säkerhet och rättvisa ska tröskeln vara en fjärdedel.

För utkast till lagstiftningsakter som ska beslutas inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet gäller särskilda regler. Kommissionen är i

⁸² I protokollet om de nationella parlamenten och subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna definieras "utkast till lagstiftningsakt" (vilket ska tillsändas de nationella parlamenten) som "sådana förslag från kommissionen, initiativ från en grupp medlemsstater, initiativ från Europaparlamentet, framställningar från domstolen, rekommendationer från Europeiska centralbanken och framställningar från Europeiska investeringsbanken, som syftar till antagande av en lagstiftningsakt."

⁸³ Se Hettne, J. Subsidiaritetsprincipen: politisk granskning eller juridisk kontroll? Sieps 2003:4, s 39.

⁸⁴ Det bör observeras att det som enligt Lissabonfördraget kvalificeras som "icke lagstiftning" därmed inte omfattas av protokollets bestämmelser.

dessa fall skyldig att ompröva sitt förslag om en enkel majoritet av rösterna som tilldelas de nationella parlamenten står bakom motiverade yttranden om att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen. Om kommissionen väljer att stå fast vid sitt förslag trots det ”gula kortet” kommer ett speciellt förfarande att användas som innebär att både rådet och Europaparlamentet kommer att göra subsidiaritetsbedömningar. Om en majoritet av Europaparlamentet eller 55% av rådsmedlemmarna anser att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen faller förslaget.⁸⁵

De nationella parlamenten har tillsammans med Europaparlamentet även getts en kontrollerande eller utvärderande roll inom politikområdet för frihet, säkerhet och rättvisa vad gäller Europols och Eurojusts verksamheter (se bland annat EU-fördragets artikel 12 punkt).

4.3.3 Förstärkning av Europaparlamentet

Europaparlamentets ställning stärks främst genom att medbeslutandeförfarandet blir det ordinarie lagstiftningsförfarandet (se ovan 4.2.1) och att parlamentet får ökade befogenheter på till exempel inom ramen för det polis- och straffrättsliga samarbetet, på det handelspolitiska området samt inom budget- och jordbruksområdet. Vidare kommer Europaparlamentets godkännande att krävas för närmare samarbete, vid användandet av flexibilitetsklausulen och vid användningen av de ovannämnda *passerellerna* (se ovan 4.2.1). Det mest intressanta ur ett institutionellt perspektiv är dock att Europaparlamentet kommer att välja kommissionens ordförande efter förslag från Europeiska rådet och att det därefter, som idag, godkänner kommissionsledamöterna kollektivt. Härtill kommer att det nya fördraget stipulerar att Europeiska rådet ska ta hänsyn till resultatet i Europaparlamentsvalen när kommissionsordföranden nomineras (EU-fördragets artikel 17.7). Det kan därför förväntas en högre samstämmighet mellan majoritetsförhållandena i parlamentet och kommissionens politiska färg.

4.3.4 Ökad öppenhet i rådet

Rådets möten kommer att delas upp i två delar: en öppen del för överläggningar om lagstiftningsärenden och omröstning (i förekommande fall) och en icke offentlig del för verksamhet som inte omfattar lagstiftningsärenden (EU-fördragets artikel 16.8). Även om rådet under senare år har rört sig mot en större öppenhet är det givetvis en anomali att besluta om lagstiftning bakom stängda dörrar om man gör anspråk på att vara en organisation som vilar på demokratiska värderingar. Hur själva uppdelningen kommer

⁸⁵ Se Protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, artikel 7.3.

att fungera i praktiken återstår att se men förhoppningen är givetvis att de verkliga diskussionerna och besluten inte flyttar till nya slutna arenor, vilket är en risk man inte helt kan bortse ifrån.⁸⁶

4.3.5 Nya förutsättningar för framtida fördragsändring

Som tidigare uppmärksammats (se ovan 3.1) fångar Lissabonfördraget även upp äldre idéer om en differentiering av förfarandet för fördragsändring med det dubbla syftet att öka effektiviteten och stärka demokratiskt inflytande. Utgångsläget är tanken att EU-fördragets konstitutionella karaktär ska förstärkas genom att det blir föremål för ett mer omfattande ändringsförfarande och att vissa av EUF-fördragets bestämmelser ska kunna bli föremål för ett mindre omfattande ändringsförfarande. De nya bestämmelserna om fördragsändring placeras i EU-fördragets Artikel 48.

Enligt det ordinarie ändringsförfarandet⁸⁷ får Europeiska rådet, som tidigare, med enkel majoritet besluta om att sammankalla en regeringskonferens. En nyhet är dock att denna regeringskonferens måste föregås av konventsarbete i vilket utkast till fördragsändringar behandlas av företrädare för de nationella parlamenten, medlemsstaternas stats- och regeringschefer, Europa-parlamentet och kommissionen. Detta innebär att den metod som användes för att ta fram det förkastade fördraget om upprättande av en konstitution för Europa nu blir huvudregel. Konventets mandat begränsas till att behandla befintliga utkast till ändringar och ”med konsensus anta en rekommendation” till regeringskonferensen som sedan har ”att i samförstånd komma överens om de ändringar som ska göras i fördragen.” Precis som tidigare träder ändringarna i kraft endast under förutsättning att de ”ratificerats av alla medlemsstater i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser” (författarnas kursivering). Detta innebär godkännande av samtliga nationella parlament, eventuellt efter folkomröstning.⁸⁸

Vid sidan om det ordinarie ändringsförfarandet introducerar Lissabonfördraget två förenklade förfaranden. Det första av dessa⁸⁹ kännetecknas framförallt av att det 1) endast får användas för ändringar i den del av

⁸⁶ Se Hettne, J och Langdal, F, Vad innebär reformfördraget? European Policy Analysis 4-2007 (Sieps) s 7.

⁸⁷ Se EU-fördragets artikel 48, punkt 2-5.

⁸⁸ Om (endast) fyra femtedelar av medlemsstaterna inom två år efter regeringskonferensens undertecknande av ett ändringsfördrag har ratificerat detta men en eller flera medlemsstater ”har stött på problem” ska Europeiska rådet ”ta upp frågan.” Det är inte klart vilka handlingsalternativ som i så fall står öppna. Se vidare Bruno de Witte, B, Ratificering av EU:s nya fördrag: vad händer om den misslyckas? Sieps 2004:8.

⁸⁹ Se EU-fördragets artikel 48, punkt 6.

EUF-fördraget som behandlar ”unions politik och inre åtgärder” och 2) inte får användas för att ”utöka de befogenheter som unionen tilldelas i fördragen”. I de fall som omfattas får Europeiska rådet enhälligt besluta om ändringar, vilka inte träder i kraft förrän⁹⁰ de har ”godkänts av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser” (författarnas kursivering).

Det andra förenklade förfarandet⁹¹ gör det möjligt för Europeiska rådet att enhälligt och efter godkännande av Europaparlamentet bemyndiga rådet att besluta med kvalificerad majoritet på ett visst område eller i ett visst fall där det enligt fördragen ska besluta med enhällighet. På samma sätt får Europeiska rådet bemyndiga att lagstiftningsakter som enligt fördragen ska antas av rådet ensamt får antas tillsammans med Europaparlamentet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Varje försök att använda denna *passerell* (jfr ovan 4.2.1) måste i förväg föreläggas nationella parlament vilka, var för sig, har rätt att inom sex månader göra en blockerande invändning.

4.4 Förändringar som syftar till ökat rättighetsskydd

EU-domstolens behörighet blir genom Lissabonfördraget generell. I dag är EG-domstolen endast behörig inom ramen för EU-fördraget i de fall detta uttryckligen anges. Genom Lissabonfördraget blir förhållandet det omvända. Detta innebär att EU-domstolen blir behörig att tolka de gemensamma bestämmelserna för unionen som finns i EU-fördraget. Stadgan om grundläggande rättigheter får inte en lika framträdande plats som den avsågs ha i Konstitutionsfördraget, men den görs genom hänvisning juridiskt bindande.

4.4.1 Förstärkning av domstolen

Genom Lissabonfördraget byter EG-domstolens namn till ”Europeiska unionens domstol” eller EU-domstolen. Den ska – som tidigare – säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördragen (EU-fördragets artikel 19.1). Som institution betraktad utgörs EU-domstolen av såväl ”domstolen” och ”tribunalen” (nuvarande Förstainstansrätten) som ett obestämt antal ”specialdomstolar”, till exempel Personaldomstolen.

Det kan noteras att ett särskilt utnämningförfarande inrättas för domare och generaladvokater. En kommitté ska inrättas med uppgift att avge

⁹⁰ Vad gäller formuleringen ” vilka inte träder i kraft förrän” har författarna valt att återge den franska originalversionen vilken skiljer sig från den svenska versionen (som lyder ”träder i kraft först sedan”).

⁹¹ Se EU-fördragets artikel 48, punkt 7.

yttrande om kandidaternas lämplighet att utöva ämbetena. Kommittén ska bestå av sju personer utsedda bland före detta ledamöter av domstolen och tribunalen, ledamöter av nationella högsta domstolar och jurister med allmänt erkända kvalifikationer, varav en ska föreslås av Europaparlamentet (EUF-fördragets artikel 255).

Den största förändringen är emellertid att EU-domstolens behörighet, till följd av att uppdelningen mellan tre pelare försvinner, blir generell. I dag är EG-domstolen endast behörig inom ramen för EU-fördraget i de fall detta uttryckligen anges (se artikel 46 EU). Genom Lissabonfördraget blir förhållandet det omvända. Detta innebär att EU-domstolen blir behörig att tolka de gemensamma bestämmelserna för unionen som finns i EU-fördraget. Den kan sålunda bland annat tolka och precisera kompetensfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna och fastställa vad som menas med medlemsländernas ”nationella identitet” i EU-fördragets artikel 4.2.

EU-domstolen får också en generell behörighet vad gäller det polis- och straffrättsligt samarbete, med vissa undantag. Den är inte behörig att pröva giltigheten eller proportionaliteten av insatser som polis eller andra brottsbekämpande organ gör i en medlemsstat eller av medlemsstaternas utövning av sitt ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten (EUF-fördragets artikel 276). EU-domstolen har vidare inte kompetens på det utrikes- och säkerhetspolitiska området, utom i avgränsningsfrågor och när det gäller de så kallade restriktiva åtgärderna som kan riktas mot terrorismstänkta personer.

Det kan därtill nämnas att EU-domstolen, i fråga om bestämmelserna om fördjupade samarbeten, bland annat kommer att få sista ordet när det gäller att avgöra vad för slags samarbete som kan ”främja unionens mål, skydda dess intressen och stärka dess integrationsprocess” (EU-fördragets artikel 20). Den har idag motsvarande kompetens endast när frågorna omfattas av EG-fördraget. Det bör dock tilläggas att EU-domstolens kompetens inom det föreslagna fördjupade samarbetet i fråga om utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiken är begränsad på samma sätt som i övrigt gäller på detta område. Slutligen kan nämnas den viktiga förändringen att domstolen ges behörighet att tolka EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna som görs bindande genom Lissabonfördraget och berörs i det följande.

4.4.2 Förstärkning av EU:s rättighetsstadga

EU:s redan nu befintliga stadga om grundläggande rättigheter utgör ett försök att i ett enda dokument samla bestämmelser som återspeglar medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och internationella åtaganden när det gäller grundläggande fri- och rättigheter. Stadgans be-

stämmer grundas på gemenskapsrätten, i synnerhet EG-domstolens rättspraxis, som har utvecklats mot bakgrund av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. Bland de internationella åtagandena märks främst Europakonventionen och den sociala stadgan, vilka även har influerat EG-domstolens praxis.⁹³

Den europeiska rättighetsstadgan består av en ingress och sex kapitel. Den innehåller dels medborgerliga och politiska rättigheter (t.ex. förbud mot tortyr och slaveri), dels ekonomiska och sociala rättigheter (t.ex. rätt till tillgång till arbetsförmedling och rättvisa arbetsförhållanden). Stadgan innehåller också bestämmelser som är särskilt avpassade för EU, t.ex. bestämmelser om rösträtt och valbarhet i val till Europaparlamentet. Stadgan riktar sig till EU:s institutioner och organ samt till medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätt.⁹⁴

Genom Lissabonfördraget får stadgan inte en lika framträdande plats som den avsågs ha i Konstitutionsfördraget, men görs genom hänvisning juridiskt bindande. I EU-fördragets 6.1 föreskrivs att:

Unionen ska erkänna de rättigheter och principer som fastställs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna av den 7 december 2000, anpassad den 12 december 2007 i Strasbourg, som ska ha samma rättsliga värde som fördragen.

Om Lissabonfördraget träder i kraft kommer sålunda dagens dynamiska och flexibla, men samtidigt oförutsebara rättighetsskydd – som grundar sig på EG-domstolens utveckling av skyddet för grundläggande rättigheter i form av allmänna rättsprinciper – att omvandlas till ett mer traditionellt rättighetsskydd i likhet med det som gäller i många medlemsstater.⁹⁵

Synliggörandet av de grundläggande rättigheterna som har utvecklats i rättspraxis bidrar till en förstärkning av EU:s legitimitet och utgör en be-

⁹² Se Europeiska unionens stadga av den 7 december 2000 om de grundläggande rättigheterna (EGT 2000 C 364/1) och, enligt hänvisning i Lissabonfördraget, uppdaterad version av den 14 december 2007 (EUT 2007 C 303/1).

⁹³ För en analys av stadgan i ett rättsfilosofiskt och konstitutionellt perspektiv, se Hallström, P, Nationella avsteg från EU:s stadga om grundläggande rättigheter, SvJT 2002 s 753.

Det bör uppmärksammas att stadgan behandlar andra rättigheter än Europakonventionen och ger rättigheterna en annan utförning. Stadgan har vidare på flera punkter en annan och högre ambitionsnivå än Europakonventionen. Stadgan innebär alltså inte en dubbling av rättighetsskyddet i Europakonventionen utan snarare en förstärkning. Se Bernitz, U, EU:s nya rättighetsstadga – hur kommer den att tillämpas? i ERT Jubileumsnummer 2008, s. 73.

⁹⁴ För en analys av denna begränsningsregel och andra s k horisontella bestämmelser, se Tridimas, T, *The General Principles of EU Law* (Oxford University Press 2006) s 362 ff.

⁹⁵ Se närmare Hettne, J och Öberg, U, Domstolarna i Europeiska unionens konstitution, Sieps 2003:15, s 102 ff.

kräftelse på att de krav som i synnerhet den tyska författningsdomstolen har ställt upp vad gäller skyddet av grundläggande rättigheter nu framstår som uppfyllda. Tyskland var också starkt pådrivande när det gällde att få till stånd en skriven rättighetskatalog.⁹⁶

Utvecklingen mot en bindande stadga om grundläggande rättigheter möter dock oro i vissa medlemsstater. Förenade kungariket och Polen har i ett särskilt protokoll till EU-fördraget (som framförhandlats samtidigt som Lissabonfördraget) försökt försäkra sig om att stadgan inte innebär en oönskad utveckling av grundläggande rättigheter som är oförenlig med de bägge ländernas nationella rättssystem. De säger sig beakta att stadgan bekräftar de rättigheter, friheter och principer som erkänns inom unionen och gör dem synliga, dock utan att skapa några nya rättigheter eller principer. I en första artikel i protokollet framhålls sedan att stadgan inte utvidgar EU-domstolens eller de båda ländernas nationella domstolars rätt att fastslå att Polens eller Förenade kungarikets lagar och andra författningar, administrativa praxis eller administrativa åtgärder, är oförenliga med de grundläggande rättigheter, friheter och principer som stadgan bekräftar. I synnerhet, och för att skingra varje tvivel, stadgar protokollet att avdelning IV i stadgan (som benämns "Solidaritet" och innehåller sociala rättigheter) inte innehåller något som medför rättigheter tillämpliga på Polen eller Förenade kungariket som kan bli föremål för rättslig prövning, utom i den mån Polen eller Förenade kungariket har föreskrivet sådana rättigheter i sin nationella lagstiftning. I en andra artikel anges att i den utsträckning som det i stadgan hänvisas till nationella lagar och praxis, ska den vara tillämplig på Polen eller Förenade kungariket endast i den mån de rättigheter eller principer som den innehåller erkänns i Polens eller Förenade kungarikets lagstiftning eller praxis.

Det är naturligtvis i hög grad olyckligt att två medlemsstater i ett protokoll har skaffat sig ensidiga reservationer mot stadgans tillämpning. Detta är sannolikt fråga om en eftergift av politisk natur för att underlätta en ratifiering av Lissabonfördraget, men ger uttryck för ett synsätt som är oförenligt med själva grunden för EU:s rättssystem, eftersom det är EU:s domstol som i sista hand ska avgöra vad som utgör en rättighet enligt unionsrätten och om den ska kunna göras gällande i nationell domstol. Syftet med EU:s rättssystem är att – inom unionsrättens tillämpningsområde – skapa ett så likformigt rättsskydd som möjligt för alla EU-medborgare. Att enskilda medlemsstater har ensidiga undantag när det gäller grundläggande fri- och

⁹⁶ Se Groussot, X, *Creation, Development and Impact of the General Principles of Community Law: Towards a jus commune europaeum* (University of Lund 2005) s 202.

rättigheter är särskilt allvarligt, eftersom dessa principer är av generell betydelse i den unionsrättsliga tillämpningen.⁹⁷

Även om stadgan om grundläggande rättigheter blir bindande kan den knappast betraktas som en exklusiv rättskälla när det gäller unionsmedborgarnas rättighetsskydd. Andra internationella överenskommelser såsom Europakonventionen (som det hänvisas till i fördragen), men också FN:s konvention om mänskliga rättigheter och den europeiska sociala stadgan bör fortfarande kunna åberopas vid gemenskapsdomstolarna, men i praktiken blir sannolikt rättighetsstadgan den dominerande rättskällan vad gäller unionsmedborgarnas grundläggande rättigheter. Detta kan innebära ett skifte eller omfokusering när det gäller unionsrättens inriktning. De ”ekonomiska” rättigheterna kompletteras med uttryckliga grundläggande fri- och rättigheter som inte är kopplade till unionens mer marknadsorienterade syften. Detta ger stöd åt EG-domstolens påbörjade utveckling av bestämmelserna om unionsmedborgarskap, nämligen att sätta den enskilde unionsmedborgarens rättigheter i centrum och inte koppla dessa till de ekonomiskt präglade friheterna.⁹⁸

4.4.3 En ny grund för EU:s anslutning till Europakonventionen
Utöver att EU:s stadga om grundläggande rättigheter blir bindande fördragsfästs avsikten att EU ska ansöka om anslutning till Europakonventionen om skydd för grundläggande fri- och rättigheter (EU-fördragets artikel 6.2). Här förutses att avtal om unionens anslutning kommer att ingås av rådet genom ett enhälligt beslut och med ratificering av medlemsstaterna. Detta innebär att EU:s rättsordning i allmänhet och dess dömande verksamhet i synnerhet avses underställas en extern kontroll i fråga om skydd för grundläggande fri- och rättigheter.⁹⁹ Anslutningen ger EU-systemet ytterligare legitimitet, eftersom EU-institutionerna (inbegripet EU-domstolen) underställer sig kontroll av den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Det är däremot mer tveksamt om en anslutning till Europakonventionen verkligen innebär mer skydd för enskilda medborgare än de redan får genom den bindande rättighetsstadgan.

4.4.4 Effektivisering av domstolsskydd

Den restriktiva tolkningen när det gäller enskildas möjlighet att väcka talan direkt vid EG-domstolen, numera förstainstansrätten, har kritiserats i

⁹⁷ Se Bergström, C F och Hettne J, Lissabonfördraget: hur ändras EU?, ERT 2008, s 67.

⁹⁸ Se Hettne, J och Otken Eriksson, I (red), EU-rättslig metod – Teori och genomslag i svensk rättstillämpning (Norstedts Juridik 2005) s 226.

⁹⁹ Se närmare Hettne, J och Öberg, U, Domstolarna i Europeiska unionens konstitution, Sieps 2003:15, s 106 f.

doktrinen, och till och med av gemenskapsdomstolarnas egna ledamöter.¹⁰⁰ Argument för en mer omfattande talerätt för enskilda har också framförts i en rad förslag till avgöranden från generaladvokater.¹⁰¹

I Lissabonfördraget mjukades dessa talerättsvillkor upp något. Bakgrunden till detta är sannolikt en fruktan för att unionsrätten i annat fall riskerar att förklaras oförenlig med Europakonventionens krav på domstolskontroll och effektiva rättsmedel. I Lissabonfördraget anges, som framgått, att unionen ska ansöka om anslutning till Europakonventionen. Det innebär att Europadomstolen ska kunna kontrollera om EU:s talerättskriterier är förenliga med Europakonventionen. De nya skrivningarna bygger på grundtanken att det räcker att den enskilde kan väcka talan antingen vid unionsdomstolarna eller vid nationell domstol, som i sin tur kan begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen. I EU-fördragets artikel 19 (innan omnumrering 9f), föreskrivs att:

”Medlemsstaterna ska fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom unionsrättens område”

Medlemsstaterna ska alltså göra vad som är möjligt för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom unionsrättens område, vilket omfattar alla situationer där unionsrätten är tillämplig. Formuleringen ”möjligheter till överklagande” är inte helt rättvisande. På engelska talas om att medlemsstaterna “shall provide remedies sufficient to ensure effective legal protection”. Det är alltså tillgång till effektiva rättsmedel som avses.

¹⁰⁰ Se särskilt Jacobs, F, Access to justice as a fundamental right in European Law, *Mélanges en hommage à Fernand Schockweiler* (Nomos 1999), s 197; Lenaerts, The legal protection of private parties under the EC Treaty: a coherent and complete system of judicial review?, *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, Vol II (Giuffrè 1998) s 591; Mancini, G.F. The role of the supreme courts at the national and international level: a case study of the Court of Justice of the European Communities, i Yessiou-Falsti, P (red), *The Role of the Supreme Courts at the National and International Level* (Sakkoulas 1998) s 421; Moitinho de Almeida, X, Le recours en annulation des particuliers (article 173, deuxième alinéa, du traité CE): nouvelles réflexions sur l’expression ‘la concernant ... individuellement’, i *Festschrift für Ulrich Everling*, Vol I (Nomos 1995) s 849 och Schockweiler, X, L’accès à la justice dans l’ordre juridique communautaire, *Journal des tribunaux*, Droit européen, nr 25, 1996, s 1.

¹⁰¹ Se till exempel generaladvokat Slynn’s förslag till avgörande i mål 246/81, Bethel, REG 1982, s 2277 (s 2299), generaladvokat Jacobs förslag till avgörande i mål C-358/89, Extramet/rådet, REG 1992, s I-3813 (punkterna 71-74) och i mål C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf, REG 1994, s I-833 (punkterna 20-23), generaladvokat Ruiz Jarabo Colomers förslag till avgörande i mål C-142/95 P, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo m fl, REG 1996, s I-6669 (punkterna 40-41) samt senast generaladvokat Jacobs förslag till avgörande av den 21 mars 2002 i mål C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores mot Europeiska unionens råd, REG 2002, s I-6677.

Den andra delen i förslaget är att rätten för enskilda att väcka talan vid unionsdomstolarna vidgas något. Detta gäller emellertid bara när det är fråga om gemenskapsrättsliga föreskrifter som inte medför genomförandeåtgärder och därmed inte kan prövas i nationella domstolar. Hittills har i alla situationer krävts att en enskild ska vara såväl personligen som direkt berörd av en gemenskapsrättsakt för att kunna väcka talan om ogiltigförklaring av den vid gemenskapsdomstolarna. I EUF-fördragets artikel 263 anges dock att:

Varje fysisk eller juridisk person får på de villkor som anges i punkterna 1 och 2 väcka talan mot en akt som är riktad till dem eller som direkt och personligen berör dem *samt mot en regleringsakt som direkt berör dem och som inte medför genomförandeåtgärder.* (författarnas kursivering)

Syftet med de förändringar som följer av Lissabonfördraget är sålunda att skapa ett heltäckande system, bestående av såväl unionsrättsliga som nationella rättsmedel, för att minska risken för att unionens domstolssystem inte uppfyller kraven i artikel 6 och 13 i Europakonventionen. Den nya skrivningen i EUF-fördragets artikel 263 (se kursiveringen ovan) är avsedd att fylla den ”lucka” som hittills uppstått då en enskild som är direkt berörd av en rättsakt (men inte personligt berörd) inte förfogar över något rättsmedel på grund av att det saknas nationella genomförandeåtgärder.¹⁰² Även med en sådan förändring kommer dock villkoren för att väcka talan vid EU-domstolarna att vara tämligen snäva. ”Äkta” lagstiftningsakter kommer inte att vara lättare att angripa.

¹⁰² Jfr Hettne, J och Öberg, U, Domstolarna i Europeiska unionens konstitution, Sieps 2003:15, s 124 ff.

5 LISSABONFÖRDRAGETS FRAMTID

Det förfarande som enligt gällande regler ska följas vid fördragsrevision framgår av EU-fördragets artikel 48. Här beskrivs förutsättningarna för att medlemsstaternas regeringar ska få genomföra en så kallad regeringskonferens ”i syfte att i samförstånd komma överens om de ändringar” man vill göra i de fördrag som EU bygger på. Av bestämmelsen framgår att de ändringar man lyckats komma överens om ”ska träda i kraft när de har ratificerats av samtliga medlemsstater i överensstämmelse med deras konstitutionella bestämmelser.”

Det nu föreliggande Lissabonfördraget är resultatet av det beskrivna förfarandet. Efter att samtliga medlemsstaters regeringar med avsevärd möda lyckats uppnå samförstånd om ett antal ändringar har det skede inletts som kräver att dessa ”ratificeras” eller godkänns i den demokratiska ordning som medlemsstaterna själva föreskriver. Endast i en medlemsstat, Irland, har detta bedömts innebära direkt beslut av folket i en folkomröstning. I övriga medlemsstater används indirekt beslut av folket, genom dess valda representanter i de nationella parlamenten. De flesta nationella parlamenten har redan tagit sina beslut. Nu återstår endast beslut från det tjeckiska och det svenska parlamentet.

Av bestämmelsen i EU-fördragets artikel 48 framgår tydligt att de ändringar som regeringarna kommit överens om inte kan bli gällande förrän de ratificerats av *samtliga* medlemsstater. Det är därför svårt att inte dra slutsatsen att det irländska folkets NEJ innebär att de ändringar som samlats i Lissabonfördraget inte kan bli gällande för någon. Åtminstone inte så länge Irland är en medlemsstat och fortfarande säger nej.

En tänkbar slutsats är därför att det irländska folkets NEJ är liktydigt med att Lissabonfördraget måste skrotas. Men detta är en förhastad slutsats. Det finns framförallt två skäl till detta. Det ena är att alla EU:s regeringar redan konstaterat att det finns ett stort behov av att ändringar görs och att de ändringar som samlats i Lissabonfördraget har alla regeringars stöd, även den irländska: de problem man försökt hitta lösningar på försvinner inte bara för att irländarna säger nej. Det andra skälet är att 800.000 nej-röstande irländare inte kan ses som ett bevis för att de lösningar EU:s regeringar enats om är dåliga eller oönskade. Tvärtom kan de lösningar som samlats i Lissabonfördraget påräkna stöd från nationella parlament som representerar närmare en halv miljard medborgare. Vad som då är mest demokratiskt försvarbart att göra är inte helt lätt att svara på. Detta dilemma utgör kärnan i den pågående diskussionen om hur ”det irländska problemet” ska hanteras.

Vad som förefaller rimligt redan nu är att de medlemsstater vars parlament ännu inte lämnat besked om Lissabonfördraget fortsätter som planerat. Endast när det står klart om irländarna står ensamma eller inte finns förutsättningar att slutgiltigt bedöma vad som bör ske. Om någon ytterligare medlemsstat sluter upp bakom irländarnas negativa position blir det givetvis enklare att överge Lissabonfördraget. Men om det inte blir så... vad händer om Irland skulle visa sig vara ensamt om att inte kunna godkänna fördraget? Då omformuleras sannolikt problemet från att handla om ett misslyckat fördrag till att handla om Irlands roll i EU och förmåga att hålla samma takt som övriga länder. Utan tvekan kommer vissa att kräva att Irland själv måste ta konsekvensen av sitt ställningstagande och begära utträde ur EU. Detta skulle i så fall innebära att "det irländska problemet" föll bort som ett hinder för att Lissabonfördraget ska kunna träda ikraft.

Även om man inte ska underskatta risken för att det irländska folket kan bli tvingat att välja mellan att ändra sitt NEJ till Lissabonfördraget eller begära utträde ur EU är det svårt att tänka sig att ett krav på irländskt utträde har något brett stöd bland övriga medlemsstater. Flera av dessa, även Sverige, skulle ha kunnat befinna sig i motsvarande situation om man haft anledning att använda direkt beslut av folket i en folkomröstning... och två medlemsstater, Frankrike och Holland, har ju redan varit där (med det i huvudsak likalydande Konstitutionsfördraget). Men trots detta utgör blotta tanken på ett irländskt utträde en faktor av reell betydelse. Att en irländsk regering återigen felbedömt det politiska läget – själv nöjt sig med det framförhandlade innehållet i ett fördrag som inte lyckas tillfredsställa väljarnas åsikter och krav – ökar misstanken att Irland inte klarar av att hålla jämna steg med de andra. Om Irland i slutändan skulle visa sig vara ensamt om att inte kunna godkänna fördraget kommer den politiska pressen därför vara stor på irländska politiker att åstadkomma något som kan vända det irländska folkets NEJ till ett JA som är tillräckligt tydligt för att låta de ändringar som omfattas av Lissabonfördraget träda i kraft.

5.1 Förändring möjlig utan Lissabonfördraget

Trots att Lissabonfördraget innehåller många förändringar – och förbättringar – av EU:s grundläggande regelverk innebär det inte någon långtgående reform. Däremot innebär det ytterligare steg i en utveckling som pågått under lång tid och som varit möjlig att iakttä i en serie tidigare fördragsändringar (1987, 1993, 1999, 2003). Flertalet av de utmaningar som Lissabonfördraget påstås tackla omfattas av bestämmelser i nu gällande fördrag och det finns redan idag utrymme att agera. Det innebär inte att EU:s grundläggande regelverk inte behöver förbättras utan att de förändringar som åstadkoms genom Lissabonfördraget har ganska begränsad

betydelse. Något annat är svårt att åstadkomma när så många måste vara överens om vad man vill och inte. Detta är ett av EU:s allvarligaste problem: oförmågan att genomföra viktiga förändringar av sin egen organisation och utveckla den kapacitet som dess medlemsstater själva saknar men behöver. Oavsett om Lissabonfördraget träder i kraft eller inte måste vi därför räkna med att ”framtidsdebatt” kommer att präglade EU-samarbetet under många år framöver.

Mot bakgrund av detta konstaterande kan man förstås undra om inte Lissabonfördragets största värde – efter det irländska folkets NEJ – ligger i den vinst av förtroendekapital som följer av att respektera spelets regler och offra det på demokratins altare? Men denna möjlighet att vända motgång till framgång tycks vara förslösad. Tärningen är kastad och taktiken för att rädda Lissabonfördraget omsätts redan i praktiken. Här handlar det om att hitta en lösning på ”det irländska problemet” och åstadkomma något som kan vända det irländska folkets NEJ till ett JA som är tillräckligt tydligt för att låta de ändringar som omfattas av Lissabonfördraget träda i kraft.

Innan försöket att hitta en lösning på ”det irländska problemet” undersöks något närmare finns det anledning att kort kommentera det faktum att Lissabonfördraget inte är nödvändigt för att åstadkomma många av de ändringar som EU:s stats- och regeringschefer kommit överens om. Flera av de ändringar som samlats i Lissabonfördraget skulle istället kunna brytas upp i grupper som sedan genomförs stegvis under en något längre tid och vid skilda tidpunkter.¹⁰³

- en första grupp ändringar som kan genomföras omgående utan ett nytt fördrag: till exempel förstärkningar av EU:s ”ordförandeskap” och företrädare för utrikesfrågor, inrättande av en särskild mekanism för nationella parlaments subsidiaritetskontroll, vidareutveckling av Europaparlamentets kontrollfunktioner och omorganisering av kommissionen,
- en andra grupp ändringar eller ”anpassningar” som kopplas till nästa utvidgning (jfr EU-fördragets artikel 49.2): flertalet av Lissabonfördragets organisatoriska förändringar, dess förenklade förfaranden för fördragsändring och eventuellt dess omstrukturering av befintliga fördrag. Denna grupp borde kunna genomföras relativt snart men med koppling

¹⁰³ En sådan lösning framstår som särskilt tänkbar om det irländska folkets NEJ fortsätter att gälla och också om den nuvarande ”ratificeringskrisen” får en ytterligare fördjupning (framförallt om det tjeckiska eller det svenska parlamentet inte lyckas fatta sitt beslut eller om Lissabonfördraget inte klarar pågående prövning i den tyska och den tjeckiska författningsdomstolen).

till nya medlemskapsförhandlingar – med till exempel Kroatien – och det faktum att EU:s befintliga fördrag är skrivna för maximalt 27 medlemsstater. Även om det förutsätter nya politiska ställningstaganden, bör detta vara möjligt att uppnå, även för Irland, då det handlar om en begränsad reform (och ett delvis nytt syfte) som inte förutsätter någon ny folkomröstning,

- en tredje grupp ändringar som inte är nödvändiga att genomföra snart eller som redan i Lissabonfördraget är planerade till ett senare datum: t.ex. namnbyte från EG till EU och ändrade röstregler i rådet. Även denna grupp förutsätter ett nytt ställningstagande från Irland. Men det skulle inte nödvändigtvis kräva folkomröstning utan endast ett beslut av det irländska parlamentet. Ju längre fram i tiden denna grupp placeras desto större anledning kommer det att finnas för EU:s stats- och regeringschefer att överväga nya lösningar på vissa problem (något som i så fall kräver nya politiska ställningstaganden i samliga medlemsstater).

Oavsett vad som händer och även om man väljer att försöka rädda de ändringar som samlats i Lissabonfördraget i dess nuvarande form är det svårt att inte konstatera att irländarnas NEJ får den omedelbara konsekvensen att det kommer att dröja längre än väntat innan nya fördragsregler träder i kraft. Under de närmaste månaderna kommer vi att förstå om det bara rör sig om en försening på några månader eller ett fortsatt tröskande i de långa reformfäror som EU redan lagt bakom sig.

5.2 Lissabonfördraget och det irländska problemet

Det mest omedelbara ansvaret för att försöka rädda de ändringar som samlats i Lissabonfördraget och hitta en lösning på ”det irländska problemet” ligger hos den franska regeringen, som för närvarande fungerar som ordförande för EU-ländernas regeringar, och framförallt hos den franske presidenten. Den franske presidenten, Nicolas Sarkozy, har gripit sig an uppgiften med sådan beslutsamhet att det ensamt kommer att vara avgörande för omvärldens bedömning hur den franska regeringen klarade av sin tid som ordförande.

Det finns ingen anledning att tro att den franske presidenten inte redan fått den irländska regeringen att inse vad som måste uppnås och det finns liten anledning att tro att den irländska regeringen inte kommer att försöka åstadkomma det: innan EU:s ordföranderoll övergår från den franska regeringen till den tjeckiska – vid årsskiftet – kan vi förvänta oss ett besked från den irländska regeringen om vad man ska göra. De största problemen just nu rör timingen och det irländska folkets övertygelse om att ingen, allra minst deras egen regering, kan få dem att ändra uppfattning.

Utan tvekan hoppas den franska regeringen på en lösning som innebär att ”det irländska problemet” är löst i god tid innan 2009 års Europa-parlamentsval och att nyvalda parlamentariker ska kunna tillsättas och arbeta enligt Lissabonfördragets regler. Detta i sin tur påverkar förutsättningarna för den EU-kommission som sedan ska utses under hösten. Samtidigt är det omöjligt att se hur en ny irländsk folkomröstning ska kunna hållas innan dess... om samma sak men med ett annat resultat. Med dessa förutsättningar ligger det nära till hands att fundera över om det inte finns några alternativa vägar och i synnerhet om en ny folkomröstning om samma sak verkligen är nödvändig? Även om detta förefaller vara en politisk och kanske också moralisk självklarhet är den formella bilden mindre entydig.

5.2.1 Den irländska grundlagens reglering av EU

Utgångsläget vad gäller de krav som måste vara uppfyllda för att Lissabonfördraget ska kunna träda i kraft framgår av EU:s regler om fördragsändring.¹⁰⁴ På ett till synes entydigt sätt förklarar dessa regler förutsättningarna för att medlemsstaternas regeringar ska få genomföra en så kallad rege-
ringskonferens ”i syfte att i samförstånd komma överens om de ändringar” man vill göra i de fördrag som EU bygger på. De ändringar man lyckas komma överens om kan sedan träda i kraft när de har godkänts eller ”ratificerats” av samtliga medlemsstater ”i överensstämmelse med deras konstitutionella bestämmelser.” Detta innebär att det förfarande som ska följas ytterst bottnar, inte i EU:s egna regler, utan i regler som varje medlemsstat – var för sig – beslutat om i sin egen grundlag. Vad gäller Sverige innebär detta typiskt sett att det förfarande ska följas som beskrivs i regeringsformens så kallade EU-paragraf.¹⁰⁵

För att möjliggöra ett medlemskap i EU (dåvarande EG) ansågs det i Irland, precis som i Sverige, nödvändigt att genomföra vissa ändringar i den irländska grundlagen, något som i sin tur krävde – och fortfarande kräver – folkomröstning. Efter en folkomröstning som stödde dessa ändringar infördes en särskild bestämmelse i den irländska grundlagen. Denna kom att utformas på ett sätt liknande den ”plattläggningsparagraf” som den svenska Grundlagsutredningen inför EG¹⁰⁶ föreslog 1993 men som

¹⁰⁴ Dessa regler beskrivs i det redan befintliga EU-fördragets artikel 48.

¹⁰⁵ Se Regeringsformen kapitel 10 § 5.

¹⁰⁶ Betänkande av Grundlagsutredningen inför EG, EG och våra grundlagar (SOU 1993:14).

sedan övergavs.¹⁰⁷ Det huvudsakliga syftet med denna irländska EU-paragraf är att återspegla de effekter ett medlemskap i EU får för offentlig makt som den annars beskrivs i grundlagen: framförallt genom att förklara att grundlagens övriga bestämmelser inte hindrar åtgärder beslutade inom EU-samarbetets ram från att ha rättsverkan.¹⁰⁸ Med tanke på att detta i praktiken innebär en öppning eller ett hål i den irländska grundlagen har det ansetts viktigt att förtydliga vad EU-samarbetet egentligen omfattar. Detta har man gjort genom att införa en uppräkningslista av såväl ursprungliga EG- och EU-fördrag som senare fördrag innehållande ändringar. Tanken är

¹⁰⁷ Se dåvarande artikel 29 stycke 4 punkt 3:

3° The State may become a member of the European Coal and Steel Community (established by Treaty signed at Paris on the 18th day of April, 1951), the European Economic Community (established by Treaty signed at Rome on the 25th day of March, 1957) and the European Atomic Energy Community (established by Treaty signed at Rome on the 25th day of March, 1957). No provision of this Constitution invalidates laws enacted, acts done or measures adopted by the State necessitated by the obligations of membership of the Communities or prevents laws enacted, acts done or measures adopted by the Communities, or institutions thereof, from having the force of law in the State.

¹⁰⁸ Se nuvarande artikel 29 stycke 4 punkt 3-10:

3° The State may become a member of the European Coal and Steel Community (established by Treaty signed at Paris on the 18th day of April, 1951), the European Economic Community (established by Treaty signed at Rome on the 25th day of March, 1957) and the European Atomic Energy Community (established by Treaty signed at Rome on the 25th day of March, 1957). The State may ratify the Single European Act (signed on behalf of the Member States of the Communities at Luxembourg on the 17th day of February, 1986, and at the Hague on the 28th day of February, 1986).

4° The State may ratify the Treaty on European Union signed at Maastricht on the 7th day of February, 1992, and may become a member of that Union

5° The State may ratify the Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related Acts signed at Amsterdam on the 2nd day of October, 1997

6° The State may exercise the options or discretions provided by or under Articles 1.11, 2.5 and 2.15 of the Treaty referred to in subsection 5° of this section and the second and fourth Protocols set out in the said Treaty but any such exercise shall be subject to the prior approval of both Houses of the Oireachtas

7° The State may ratify the Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related Acts signed at Nice on the 26th day of February, 2001.

8° The State may exercise the options or discretions provided by or under Articles 1.6, 1.9, 1.11, 1.12, 1.13 and 2.1 of the Treaty referred to in subsection 7° of this section but any such exercise shall be subject to the prior approval of both Houses of the Oireachtas.

9° The State shall not adopt a decision taken by the European Council to establish a common defence pursuant to Article 1.2 of the Treaty referred to in subsection 7° of this section where that common defence would include the State.

10° No provision of this Constitution invalidates laws enacted, acts done or measures adopted by the State which are necessitated by the obligations of membership of the European Union or of the Communities, or prevents laws enacted, acts done or measures adopted by the European Union or by the Communities or by institutions thereof, or by bodies competent under the Treaties establishing the Communities, from having the force of law in the State.

att denna uppräknning ska utgöra en betryggande avgränsning och en garanti att utvidgningar av det som EU-samarbetet omfattar kräver nya tillägg till grundlagen, som i sin tur måste godkännas i folkomröstning.

Det är viktigt att uppmärksamma att den konstruktion som den irländska grundlagen bygger på tidigare prövats av den irländska högsta domstolen som då konstaterade att inte alla ändringar av EU:s fördrag kräver tillägg till grundlagen. Avgörande är istället om de ändringar som ska införas är av sådan art att de innebär en förändring av EU-samarbetets ”grundläggande omfattning eller mål” (eng. *essential scope or objectives*).¹⁰⁹ Om de fördragsändringar som ska införas inte innebär en sådan förändring anses de falla inom ramen för det pågående EU-samarbetet och därmed de tillägg till grundlagen som redan klarats av. Den praktiska betydelsen är att sådana fördragsändringar kan beslutas av det irländska parlamentet själv med enkel majoritet och utan stöd i någon folkomröstning.

De exempel som den irländska högsta domstolen gett på vilka fördragsändringar som *kan* godkännas på det förenklade sättet är sådana som handlar om hur EU fungerar inom befintliga samarbetsområden: förändringar i institutionernas uppgiftsbeskrivning och organisation samt förändringar i beslutsprocessen, som övergång från enhällighet till kvalificerad majoritet eller ökning av Europaparlamentets inflytande. De exempel som den irländska högsta domstolen gett på vilka fördragsändringar som *inte kan* godkännas på det förenklade sättet utan kräver tillägg till grundlagen och därför folkomröstning är sådana som handlar om att utvidga de samarbetsområden inom vilka EU fungerar.

Mot bakgrund av det som sagts måste man konstatera att EU-fördragets regler om fördragsändring inte är så entydiga som de först ger intryck av. Det sätt på vilket ändringar som en regeringskonferens kommit överens om ska godkännas av samtliga medlemsstater ”i överensstämmelse med deras konstitutionella bestämmelser” skiljer sig, inte bara från en medlemsstat till en annan, utan också inom varje medlemsstat. Det förfarande som ska följas beror på innehållet i de aktuella fördragsändringarna. Detta gäller inte bara för Irland utan för de flesta medlemsstater, även Sverige. Den svenska regeringsformen säger att de enda fördragsändringar som måste godkännas enligt det mer omfattande förfarande som beskrivs i vår EU-paragraf är de som förutsätter ny ”överlåtelse av beslutanderätt”.

¹⁰⁹ Se *Cúirt Uachtarach*, den irländska högsta domstolens, avgörande av den 9 April 1987 i *Raymond Crotty v An Taoiseach and Others* (1986 No 12036P). Se <http://www.bailii.org/ie/cases/IESC/1987/4.html>.

Det är oklart av vilken anledning den irländska regeringen bestämde sig för att klumpa ihop alla de ändringar som Lissabonfördraget innehåller och göra dem föremål för tillägg till grundlagen och därmed folkomröstning. Antagligen handlade det om en önskan att av politiska skäl göra något trots att man av juridiska skäl inte var tvungen kombinerad med en missbedömning av vad som sedan skulle hända. Om man insett ”risken” för ett NEJ borde man ha förhandlat hårdare med övriga regeringar – för att få fram ett Lissabonfördrag som bättre motsvarade det irländska folkets önskemål – och dessutom ansträngt sig hårdare för att förklara varför slutresultatet var något att glädjas åt. Kanske borde man också ha utnyttjat de möjligheter som irländska grundlagen ger att godkänna vissa fördragsändringar med ett enkelt parlamentsbeslut utan folkomröstning.

5.2.2 Politiska krav på en snabb lösning

I den politiska och mediala debatten delar flera bedömningen att den troligaste lösningen på ”det irländska problemet” är att det irländska folket får en ny ”chans” att ta ställning till Lissabonfördraget. Även om det tycks finnas ett växande krav på att detta sker redan under våren 2009 förefaller nog hösten 2009 som mest sannolikt. För många är dock tanken på att irländska folkets skulle behöva rösta igen upprörande och den irländska regeringen har varit mån om att poängtera att man ännu inte tagit ställning till någon handlingsplan utan endast undersöker olika alternativ. Än så länge har man låtit ett oberoende opinionsinstitut¹¹⁰ utreda orsakerna till det irländska folkets NEJ och tillsatt en parlamentarisk kommitté¹¹¹ som ska diskutera hur landets roll i EU påverkas. Dess slutsatser och rekommendationer förväntas vara klara i slutet av november och man bör därför inte vänta sig några officiella besked om vad som kommer att ske förrän vid stats- och regeringschefernas toppmöte och 11–12 december 2008. Parallellt till arbetet i den parlamentariska kommittén bistår den irländska regeringen med juridisk rådgivning från den så kallade rättstjänsten vid EU:s ministerråd (jfr ovan 3.3). Framförallt avser denna rådgivning de rättsliga undantag och politiska förklaringar som kan komma att krävas för att blidka det irländska folket vid en ny folkomröstning.¹¹²

Samtidigt som det finns många som tycker att en ny folkomröstning är otänkbar finns det också andra som tycker att det inte är tillräckligt långtgående. Åtminstone inte om den inte äger rum förrän under hösten 2009.

¹¹⁰ Se www.irishtimes.com/focus/2008/postlisbon/index.pdf.

¹¹¹ Se t ex <http://www.irishtimes.com/newspaper/breaking/2008/1003/breaking36.htm> och <http://www.independent.ie/national-news/eightweek-probe-of-lisbon-fallout-1488658.html>.

¹¹² Se t ex http://blogs.telegraph.co.uk/bruno_waterfield/blog/2008/10/16/eu_appoints_lisbon_treaty_fixer_for_ireland.

Till de senare hör med största sannolikhet den franske presidenten och många av hans kollegor från övriga EU:s medlemsstater. De har själva gjort vad som krävs – lyckats uppbåda tillräckligt stöd för Lissabonfördraget på hemmaplan – och i flera fall betalat ett politiskt pris för att undvika folkomröstning. Ju längre det dröjer innan Lissabonfördraget kan anses avklarat desto mer ökar risken för att deras ansträngningar varit bortslösade.

Längst bort på skalan ligger tidpunkten för allmänna val i Storbritannien. Om ”det irländska problemet” inte blivit löst innan dess finns risk att en inkommande konservativ regering slår en sista spik i Lissabonfördragets kista (river upp det brittiska parlamentets tidigare beslut genom en folkomröstning).¹¹³ Troligtvis kommer brittiska val att äga rum i maj 2010. Men det är inte omöjligt att det sker betydligt tidigare, kanske redan 4 juni 2009, i samband med Europaparlamentsval och lokala val i England och Nordirland. Frågan om placeringen och planeringen av brittiska val är nära kopplad till den senaste tidens splittring inom regeringspartiet och det kraftigt pendlande förtroendet för den nuvarande premiärministern Gordon Brown... och ”det irländska problemet” innebär en av flera faktorer som måste beaktas.

Mest centralt på skalan ligger tidpunkten för Europaparlamentsval. Dessa inleds redan 4 juni 2009. Utan tvekan är detta det datum som den franske presidenten och flertalet av hans kollegor från övriga medlemsstater ser som mest avgörande och de skulle vilja säkerställa att dessa val äger rum enligt de regler som införs genom Lissabonfördraget. Några av skälen för detta är praktiska, framförallt att val enligt gamla (nuvarande) regler kommer att försvåra en övergång till nya i ett senare skede av mandatperioden. Men andra, antagligen mer tungt vägande skäl, är politiska. Framförallt tycks man oroa sig för att EU-fientliga politiker ska skörda stora framgångar genom att göra Lissabonfördragets vara eller icke vara till en central valfråga. Tidiga tecken på detta hittar man i ”hotet” från motorn i den irländska NEJ-kampanjen, Libertas, att etablera sig som ett pan-europeisk parti med sikte inställt på 2009 års Europaparlamentsval (jfr nedan 5.2.3).¹¹⁴ Den osäkerhet som råder runt Lissabonfördragets framtid – om och när en övergång till nya regler kommer att äga rum – tycks redan

¹¹³ Se t ex http://us.ft.com/ftgateway/superpage.ft?news_id=fto072220082242421329 och <http://www.euractiv.com/en/future-eu/tories-won-give-eu-treaty-referendum/article-175836>.

¹¹⁴ Se t ex

<http://www.irishtimes.com/newspaper/ireland/2008/0920/1221835126848.html?via=mr> eller

http://wyborcza.pl/1,86871,5727370,An_Irishman_Who_Wants_to_Overturn_Lisbon_in_Poland.html.

smitta av sig på det dagliga arbetet i Bryssel och hämma EU:s förmåga att avsluta pågående ärenden.

5.2.3 Två alternativ som båda kräver svåra beslut

Med tanke på hur betydelsefull tidpunkten för Europaparlamentsval uppfattas har den irländska regeringen – och många andra – haft anledning att fundera över om det skulle vara möjligt att genomföra en begränsad förändring av EU:s regler som inte förutsätter deras godkännande av Lissabonfördraget. Tanken är i så fall att nya regler som är identiska eller likalydande med de regler i Lissabonfördraget som har störst betydelse för valen i juni 2009 (i första hand regler om mandatfördelning) skulle kunna införas på något annat sätt. Slutsatsen blir att detta i och för sig är tänkbart men inte på något sätt som utgör ett realistiskt alternativ. Detsamma gäller möjligheten att skjuta upp tidpunkten för Europaparlamentsval. Oavsett hur man bär sig åt – separata fördragsändringar, justeringar av fördragsbestämmelser i samband med anslutning av en ny medlemsstat eller så kallade tilläggsprotokoll – krävs nya regeringsförhandlingar och nytt godkännande av samtliga medlemsstater ”i överensstämmelse med deras konstitutionella bestämmelser”. I praktiken skulle detta innebära att det sköra förhandlingsresultat som Lissabonfördraget bygger på öppnas upp och att man riskerar det som hittills uppnåtts. Det som kvarstår för den irländska regeringen är ett enkelt val mellan två alternativ som båda kräver svåra beslut.

Det första alternativet är att konstatera att folket sagt sitt och att det inte kan ombes besvara samma fråga en gång till förrän tillräckligt lång tid förflutit. Detta i sin tur leder till två slutsatser. Antingen satsar den irländska regeringen på en ny folkomröstning inom en snar framtid – före Europaparlamentsvalen – men med en ny fråga som gör det svårt för det irländska folket att inte ändra sitt tidigare ställningsstagande (till exempel JA till EU med Lissabonfördraget eller NEJ till EU) eller så väntar man med en ny folkomröstning till ett senare datum. Detta innebär i så fall att Lissabonfördraget *inte kan* träda i kraft innan 2009 års Europaparlamentsval, att irländska politiker antagligen vinner vissa väljares förtroende men förlorar de flesta kollegors respekt och att den franske presidenten anses ha misslyckats. Antagligen innebär det också att EU får större problem att hantera många utmaningar.

Bekymren börjar redan 1 januari 2009 när den franska regeringens uppgift som ordförande övergår till den tjeckiska. Över en natt byts en pro-EU president, Nicholas Sarkozy ut mot en som är anti-EU, Václav Klaus. Den tjeckiske presidenten har inte bara tydliggjort att han tycker att EU borde överges och ersättas med ett frihandelsområde, utan också förklarat sig

motståndare till Lissabonfördraget och dessutom lovat stödja irländska *Libertas* som pan-europeisk parti med sikte inställt på 2009 års Europaparlamentsval.¹¹⁵ Den tjeckiska regeringens tid som ordförande avslutas tre veckor efter dessa val. Även om det sätt på vilket den tjeckiska regeringen och dess regeringschef, Mirek Topolánek, vill använda tiden inte överensstämmer med presidentens kvarstår det faktum att Tjeckien är ett av de få länder som ännu inte lyckats ta det politiska beslut som krävs för att ratificera Lissabonfördraget. För närvarande ligger frågan hos landets författningsdomstol som förväntas komma med sitt yttrande 25 november 2008. Först därefter kan det tjeckiska parlamentets två kamrar fatta ett avgörande beslut. Även om den politiska oenigheten för närvarande är stor i Tjeckien finns det liten anledning att tro att ratificering av Lissabonfördraget inte kommer att vara avklarad innan årets slut.

Det andra alternativet är att konstatera att vissa av de ändringar som omfattas av Lissabonfördraget ska godkännas av det irländska parlamentet utan någon ny folkomröstning. Om de ändringar som avses är tillräckligt många innebär detta att Lissabonfördraget *kan* träda i kraft innan 2009 års Europaparlamentsval, att irländska regeringen – och EU – antagligen förlorar vissa väljares förtroende men vinner de flesta kollegors respekt och att den franske presidenten anses ha lyckats. Dessutom innebär det att EU kan lämna sju svåra år av konstitutionell paralysering bakom sig. Även om EU blir något bättre rustat att hantera många utmaningar kommer det sätt på vilket Lissabonfördraget baxas igenom lämna spår. Ett tungt vägande skäl för denna snabbare lösning på ”det irländska problemet” är att de viktigaste frågorna skulle kunna vara avklarade innan den franska regeringens tid som ordförande är över. De två regeringar som sedan står på tur – först Tjeckien och sedan Sverige – har betydligt sämre förutsättningar att lyckas hantera problemet.

Även om flera kvalificerade bedömare tycks vara övertygande om att den irländska regeringen i slutändan väljer att avvakta med en ny folkomröstning till hösten 2009 – eller senare – bör möjligheten att de väljer en snabbare lösning inte underskattas. Det är inte otänkbart att besked lämnas vid toppmötet 11–12 december 2008 att man satsar på en lösning redan under våren 2009: antingen en ny folkomröstning om en annan fråga eller att vissa av de ändringar som omfattas av Lissabonfördraget kommer att läggas direkt inför det irländska parlamentet (och att en senare folkomröstning

¹¹⁵ Se t ex <http://www.klaus.cz/klaus2/asp/clanek.asp?id=fvoc2FzYaecj>,
http://www.civitas.org.uk/blog/2008/09/a_marriage_of_convenience.html#more och
<http://blogs.ft.com/brusselsblog/2008/09/declan-ganley-and-the-prague-spring>.

endast kommer att omfatta de ändringar som kvarstår). I båda fall får man utgå från att EU samtidigt beviljar ett antal irländska undantag från Lissabonfördraget. Det största problemet med en snabbare lösning är att den kommer att utsätta den irländska regeringen för massiv kritik. Men om det ändå blir den väg man väljer kommer ett antal förmildrande omständigheter att lyftas fram som allihop förtjänar att tas på allvar.

För det första kommer behovet att strykas under av ett snabbt agerande. Här märks framförallt argumentet att Irland har en skyldighet att inte låta sitt eget ställningstagande drabba de övriga EU-länder där demokratiska beslut fattats om att gå vidare med Lissabonfördraget. Det är också tänkbart att man kommer att betona betydelsen av att Lissabonfördraget ger möjlighet att bevara den irländska EU-kommissionär som annars bantas bort 2009.¹¹⁶ Till detta tillkommer det finansiella orosmoln som sveper över världen och får många irländare att känna sig ännu mer beroende av EU än tidigare.

För det andra kommer frågan om vad som verkligen hände vid den irländska folkomröstningen att ges ett fylligare svar. Ett oberoende opinionsinstitut har redan utrett saken och konstaterat att 42% av de som röstade NEJ anger bristande information eller förståelse som orsak.¹¹⁷ Detta är egentligen inte särskilt förvånande. Bortsett från att själva Lissabonfördragets 271 sidor är omöjliga att förstå för andra än juridiska experter var den text som det irländska folket hade att ta ställning till inte begränsad till en enkel eller tydlig fråga – JA eller NEJ till Lissabonfördraget – utan ett tresidigt tillägg till den irländska grundlagen med 1.452 ord (och detta var den läsvänliga versionen;¹¹⁸ den ursprungliga version som behandlades av irländska parlamentet omfattade 11 sidor på två språk och ytterligare 9 sidor med ett tillhörande memorandum¹¹⁹). Utrymmet att omformulera frågan för att inte kunna anklagas för att göra om precis samma sak på ett nytt sätt är mot denna bakgrund obegränsat. Att bryta loss den mängd ändringar i Lissabonfördraget som förefaller mest tekniska och sedan lägga dessa direkt inför det irländska parlamentet förefaller inte orimligt om man samtidigt betonar betydelsen av att väljarna måste få tid på sig att besluta om de ändringar som ligger närmast deras egna frågor (och den irländska grundlagen): framförallt ändringar som rör utrikes- och säkerhetspolitik,

¹¹⁶ Se t ex <http://www.euractiv.com/en/future-eu/compromise-irish-revote-eu-treaty-takes-shape/article-175187>.

¹¹⁷ Se www.irishtimes.com/focus/2008/postlisbon/index.pdf.

¹¹⁸ Se <http://www.lisbontreaty2008.ie>.

¹¹⁹ Se <http://www.oireachtas.ie/documents/bills28/bills/2008/1408/b1408d.pdf>.

socialpolitik och skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Det är inte svårt att tänka sig att Irland på ett tidigt stadium – kanske vid toppmötet 11–12 december 2008 – erbjuds undantag eller förtydliganden rörande sådana ändringar och att det därmed inte föreligger några hinder för att Lissabonfördraget som helhet träder ikraft innan en senare folkomröstning och innan 2009 års Europaparlamentsval.

För det tredje kommer medias pågående granskning av Libertas och dess frontman Declan Ganley sannolikt innebära att många av de osäkra väljare som följde hans råd undrar om de blev vilseledda. Innan Declan Ganley klev in i den irländska valrörelsen "...the 'No' coalition in Ireland drew disproportionately on ageing hippies, Republican hardliners and anti-abortionists. The default setting for most other voters was pro-Brussels. His think-tank, Libertas, changed all that, posting a democratic critique of European integration that appealed to the middle ground. When Declan joined the 'no' campaign, it was at 18 per cent in the polls; on the day, it secured 54 per cent."¹²⁰

Den dagliga rapporteringen i både irländsk och internationell media fokuseras för närvarande på frågor om Libertas finansiering: vilka krafter som står bakom och om det belopp som pumpades in var större än tillåtet. Misstanken är att Declan Ganley själv har haft ett ekonomiskt intresse av att stoppa Lissabonfördraget – på grund av sina affärer med amerikanska försvaret – och till och med att CIA är involverat: sedan det irländska folket röstade NEJ har Ganley skrivit under kontrakt med Pentagon till ett värde av 200.000.000 dollar... eller mer. Hur befängt det än kan låta bekräftas allvaret av att Europaparlamentet nyss beslutat fråga den amerikanska kongressen om "US fundraising for anti-Lisbon Treaty lobby group Libertas" och dessutom förklarat att irländska myndigheter antagligen har anledning att fundera över om resultatet av den irländska folkomröstningen var giltigt.¹²¹

5.2.4 Det irländska problemet i Sverige

Frågan om Lissabonfördragets framtid och det sätt på vilket "det irländska problemet" hanteras är av stor betydelse för Sverige, framförallt med tanke

¹²⁰ Se http://blogs.telegraph.co.uk/daniel_hannan/blog/2008/09/02/declan_ganley_and_why_the_irish_voted_no_to_the_lisbon_treaty.

¹²¹ Se <http://www.irishtimes.com/newspaper/ireland/2008/0925/1222207743809.html>, <http://www.irishtimes.com/newspaper/ireland/2008/0926/1222374595762.html>, <http://www.independent.ie/opinion/analysis/theres-no-use-turning-ganley-into-a-scapegoat-1484547.html> och <http://www.euractiv.com/en/future-eu/parliament-investigate-funding-irish-camp/article-175775>.

på att den svenska regeringen tar över ansvaret för EU:s roterande ordförändskap 1 juli 2009. Under de månader som sedan följer ska ett nytt Europaparlamentet tillträda och en ny EU-kommission tillsättas. Dessutom förväntas en ny irländsk folkomröstning äga rum. Den svenska regeringen ska inte bara bemästra pågående och förestående förhandlingar inom EU:s råd utan också leda två toppmöten mellan EU:s stats- och regeringschefer. Många av de frågor som måste lösas är beroende av vad som händer med Lissabonfördraget... och andra frågor trycker ovevkligt på utan hänsyn till vad som händer. Detta gäller inte minst frågor om EU:s förmåga att agera i förhållande till världen runt omkring.

Den svenska riksdagens beslut om ratificering av Lissabonfördraget är planerat till 20 november 2008 och det finns i skrivande stund inget som tyder på att det inte går som tänkt. Men det bör ändå påpekas att det finns ett antal riksdagsledamöter som kräver att beslutet skjuts upp. Bland dessa märks framförallt två olika grupper. Den första gruppen utgörs av ett antal ledamöter som anser att Lissabonfördraget innebär en så stor förändring av EU att beslutet måste tas enligt det mer omfattande förfarande som gäller för ändring av den svenska grundlagen. Frågan hur Lissabonfördraget förhåller sig till den svenska grundlagen kommer att behandlas ingående i nästa avsnitt.

Den andra gruppen utgörs av ett antal ledamöter som vill använda det momentum som skapats genom ”det irländska problemet” för att åstadkomma förändringar i det förhandlingspaket som Lissabonfördraget omfattar. Dessa förändringar är tänkta att motverka det hot de anser att EU:s domstol riktat mot den svenska arbetsmarknadsmodellen. Även om Lissabonfördraget i sig själv inte innehåller något som gör ett sådant ”hot” värre – utan snarare skapar bättre förutsättningar för att motverka det – tycks de göra bedömningen att det irländska folket gett Sverige ett gyllene tillfälle att utnyttja frågan om Lissabonfördragets framtid för att få igenom nya krav.

Mot bakgrund av den utveckling som beskrivits tidigare – framförallt den politiska instabilitet eller svaghet som vissa befarar ska drabba EU efter årsskiftet (tjeckiska regeringens som ordförande under en period som sammanfaller med Europaparlamentsval) – och möjligheten att ”det irländska problemet” får en snabbare lösning är väntat förefaller det inte genomtänkt att skjuta upp det svenska beslutet till en tidpunkt efter det toppmöte 11–12 december 2008 där viktiga avgöranden måste träffas. Ju större osäkerhet vad enskilda medlemsstater vill eller inte vill, desto högre risk att det inte går att hitta en lösning... och det politiska priset för att hindra en lösning kan bli högt.

5.3 Lissabonfördraget och den svenska grundlagen

Trots att det krävs överlåtelse av ytterligare beslutanderätt för att Sverige ska kunna tillträda Lissabonfördraget är det svårt att se att de ändringar som införs innebär någon större utvidgning av EU:s befogenhet i jämförelse med vad som redan gäller. Även i andra avseenden är det svårt att se att Lissabonfördraget innehåller några ändringar som var för sig kan betraktas som omfattande eller stora. Men det finns flera ändringar som bildar intressanta mönster. Av särskilt intresse är ett antal ändringar av hur EU är organiserat och tänkt att fungera. Tillsammans medför dessa betydelsefulla förändringar av EU:s kapacitet. Dessa förändringar är inte överraskande eller revolutionerande. Tvärtom utgör de ytterligare steg i en utveckling som pågått under lång tid och som varit möjlig att iakttä vid tidigare fördragsändringar (1987, 1993, 1999, 2003).

Mot bakgrund av konstaterandet att Lissabonfördraget innebär betydelsefulla förändringar av EU:s kapacitet är det viktigt att fråga sig om det är möjligt att åstadkomma sådana förändringar utan att detta påverkar förhållandet mellan EU:s organisation och den nationella och därmed får effekter på det konstitutionella systemet i sin helhet? Det finns i detta avseende anledning att dra sig till minnes den grundlagsutredning som förberedde det svenska medlemskapet i EU. Den visade en påfallande klarsynthet vad gällde det sätt på vilket utformningen av den svenska demokratin skulle komma att påverkas av medlemskapet – framförallt genom en försvagning av riksdagens ställning – och det faktum att EU:s kapacitet skulle vara föremål för fortsatt utveckling.¹²² Femton år senare kan vi inte bara konstatera att denna försvagning av riksdagens ställning är påtaglig utan också att EU:s kapacitet varit föremål för stora förändringar.

Lissabonfördraget tydliggör resultatet av en flerårig reformprocess som framförallt handlat om att klargöra vilken befogenhet medlemsstaterna vill att EU ska ha och utforma den kapacitet som krävs för att utöva denna befogenhet. Om och när Lissabonfördraget träder ikraft kan denna process sannolikt betraktas som avslutad.¹²³ Med tanke på hur mycket arbete som lagts ner på att förhandla fram fördraget och hur svårt det visat sig att få det godkänt i samtliga medlemsstater kommer det troligtvis att dröja innan en ny regeringskonferens inleds i syfte att åstadkomma en fullskalig fördragsrevision. Antagligen gäller detta även om Lissabonfördraget inte överlever den pågående ratificeringen: oavsett vad som händer måste vi konstatera att den tid är förbi då vitt skilda krav på förbättringar av EU:s

¹²² Se Grundlagsutredningen inför EG, SOU 1993:14, t.ex. s 73, 91 och 101.

¹²³ Se särskilt Bergström C F, Lissabonfördraget och ”det irländska problemet” – en snabbare lösning än väntat? Sieps 2008:12epa (http://www.sieps.se/epa/2008/epa2008_12.html).

grundläggande regelverk gått att baka ihop till överjästa och svårförståeliga jättefördrag.

Den intensitet med vilken reformarbetet inom EU pågått under den period Sverige varit medlem har på flera sätt varit en välsignelse. Så till exempel har frågan om tillämpligheten av grundlagens EU-paragraf aktualiserats så regelbundet att den ensam kunnat erbjuda en grogrund för konstitutionell debatt. Men i samma utsträckning som läget ”stabiliseras” och ju längre det dröjer till nästa regeringskonferens... och nästa, desto mer sällan kommer den situation som grundlagens EU-paragraf tar sikte på att inträda. Detta innebär att den svenska grundlagens liv tillsammans med EU nu går in i ett nytt skede som ställer nya krav och att Lissabonfördraget lämnar efter sig ett påträngande behov att de konstitutionella följderna av vårt medlemskap återspeglas i regeringsformen på ett för framtiden mer ändamålsenligt sätt än idag.

5.3.1 Liten reform med betydelsefulla förändringar

För att Sverige ska kunna tillträda Lissabonfördraget krävs överlåtelse av ytterligare beslutanderätt i enlighet med det förfarande som beskrivs i den så kallade EU-paragrafen i regeringsformen (RF) 10:5 (se nedan 5.3.4). Det främsta skälet till detta är att regeringen hittills ansett att sådan överlåtelse av beslutanderätt inte varit nödvändig för att Sverige ska kunna delta i vissa samarbetsområden då dessa haft en ”grundläggande mellanstatlig karaktär”. De områden som betraktats på detta sätt är de som brukar kallas EU:s andra och tredje pelare: den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt det straffrättsliga och polisiära samarbetet.

Anledningen till att bedömningen nu ändras är inte att EU:s befogenhet utvidgas; att Lissabonfördraget gör det möjligt att besluta om sådant som man inte redan kan besluta om, utan att det sätt på vilket man kan besluta förändras. Enligt regeringens bedömning¹²⁴ kommer den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, trots betydelsefulla institutionella förändringar, att fortsätta vara ett område med en grundläggande mellanstatlig karaktär för vilket det inte krävs någon överlåtelse av beslutanderätt. Annorlunda förhåller det sig med det straffrättsliga och polisiära samarbetet som genom Lissabonfördraget blir föremål för ett mer överstatligt eller ”gemensamt” beslutsfattande och därför inte längre kan ses som ett område med en grundläggande mellanstatlig karaktär. Även om man kan ifrågasätta hur pass rättvisande, konsekvent eller ändamålsenligt det är att klamra sig fast vid frågan om ett samarbetsområde inom EU har grundläggande mel-

¹²⁴ Se Ds 2007:48 Lissabonfördraget.

lanstatlig karaktär eller inte är det helt klart så att Sverige aldrig tidigare – i formell mening – överlätit den beslutanderätt som förutsätts och att detta nu blivit nödvändigt.

Utöver ändringar av betydelse för det straffrättsliga och polisiära samarbetets karaktär omfattar Lissabonfördraget justeringar av EU:s beslutanderätt eller befogenhet inom ett antal andra områden. I de flesta fall rör det sig om förtydliganden av redan befintlig befogenhet. Detta tycks till exempel vara fallet med humanitärt bistånd och energi men det finns även några fall av utvidgad befogenhet: där det blir möjligt för EU att besluta om sådant som man inte redan kan besluta om idag. Generellt rör det sig om bestämmelser som tidigare begränsats till EG-samarbetets räckvidd och som nu omformuleras för att kunna omfatta EU-samarbetet i dess helhet. Detta i sin tur är en följd av att Lissabonfördraget låter begreppet EG gå i graven. De mest uppenbara exemplen på sådana bestämmelser hittar man i den omformulerade ”flexibilitetsklausulen” och reglerna om EU:s möjligheter att ingå internationella avtal (se ovan 4.1.3 respektive 4.2.5). Även med hänsyn till dessa fall krävs en överlåtelse av ytterligare beslutanderätt. Men trots att det krävs överlåtelse av ytterligare beslutanderätt för att Sverige ska kunna tillträda Lissabonfördraget är det svårt att se att de ändringar som införs innebär någon större utvidgning av EU:s befogenhet i jämförelse med vad som redan gäller. Däremot tydliggör Lissabonfördraget, liksom det tidigare Konstitutionsfördraget,¹²⁵ vilka de samlade befogenheterna är som EU under åren tilldelats.

Även i andra avseenden är det svårt att se att Lissabonfördraget innehåller några ändringar som var för sig kan betraktas som omfattande eller stora. Men det finns flera ändringar som tillsammans bildar intressanta mönster. Av störst betydelse, i detta sammanhang, är ett antal ändringar som påverkar förutsättningarna för att EU ska kunna utöva tilldelad befogenhet. Dessa ändringar innebär betydelsefulla förändringar av EU:s kapacitet, något som kommer att beröras ytterligare nedan.

5.3.2 Förstärkning av EU:s kapacitet

Genom Lissabonfördraget införs ett antal ändringar av hur EU är organiserat och tänkt att fungera. Dessa påverkar också EU:s kapacitet och förmåga att utöva tilldelad befogenhet utan att för den skull innebära en utvidgning av denna befogenhet och därför förutsätta överlåtelse av ny beslutanderätt. Tillsammans medför dessa ändringar betydelsefulla förändringar.

¹²⁵ Se Fördrag av den 29 oktober 2004 om upprättande av en konstitution för Europa (EUT 2004 C 310/1).

De mest uppenbara förändringarna hittar man i de befintliga samarbetsområden där kravet på enhällighet i rådet ändras till kvalificerad majoritet. Ett annat sätt att uttrycka detta är att det inte längre blir möjligt för enskilda medlemsstater eller regeringar att blockera beslut. De mest långtgående förändringarna hittar man i en rad åtgärder som alla syftar till att åstadkomma en förstärkning av Europaparlamentets ställning. Här handlar det dels om ett klagörande att Europaparlamentet har en med rådet jämställd roll när "lagstiftning" beslutas, dels om att stärka denna roll inom de arbetsområden där den hittills varit svagare än rådets (framförallt genom ett utvidgat "ordinarie lagstiftningsförfarande" och en reviderad "flexibilitetsklausul"). Dessutom ges Europaparlamentet en med rådet jämställd roll i kontrollen av kommissionens "icke-lagstiftning" (i bestämmelser om delegerade och genomförande föreskrifter). Ytterligare ändringar som syftar till att åstadkomma en förstärkning av Europaparlamentets ställning hittar man i bestämmelserna om tillsättande av kommissionen och tillsättande av domare men också i bestämmelserna om framtida fördragsändringar.

Några ytterligare kapacitetsförändringar som är värda att uppmärksamma hittar man i åtgärder som syftar till att åstadkomma en förstärkning av 1) Europeiska rådet: en formell förstärkning (blir "institution" med rätt att fatta bindande beslut), en utvidgad uppgift och en permanent ordförande med egna resurser, 2) EU-domstolen: en generaliserad och utvidgad jurisdiktion omfattande hela samarbetets räckvidd (om inte annat uttryckligen anges) och fler organ samt 3) kommissionen: en effektiviserad övervakningsroll och en förbättrad möjlighet att själv anta generella och bindande föreskrifter i form av icke-lagstiftning.

5.3.3 Försvagning av nationella parlaments formella ställning

Mot bakgrund av konstaterandet att Lissabonfördraget innebär betydelsefulla förändringar av EU:s kapacitet är det, som tidigare konstaterats, viktigt att fråga sig om det är möjligt att åstadkomma sådana förändringar utan att detta påverkar förhållandet mellan EU:s organisation och den nationella och därmed får effekter på det konstitutionella systemet i sin helhet? Som kommer att beröras nedan finns det också anledning att särskilt fundera över i vilken utsträckning frågan om utveckling och förändringar av EU:s kapacitet uppmärksammas och omfattas av den svenska grundlagen.

Men innan dess bör klargöras att det är svårt att inte dra slutsatsen att förändringar i rådets beslutsordning (övergång från enhällighet till kvalificerad majoritet) och en förstärkning av Europaparlamentets ställning innebär

en förflyttning av makt från en del av det konstitutionella systemet till en annan och att denna förflyttning leder till en försvagning av de nationella parlamentens formella ställning. Särskilt tre typer av förändringar är av betydelse:

- en ytterligare utvidgning av de områden inom vilka en effektiviserad form av det nuvarande medbeslutandeförfarandet ska tillämpas som det ”ordinarie lagstiftningsförfarandet”. Detta ger Europaparlamentet en med rådet likställd roll och förutsätter att beslutsordningen inom rådet baseras på kvalificerad majoritet och därför inte gör det möjligt för en enskild regering – och indirekt ett nationellt parlament – att blockera beslut,
- ett av de två förenklade förfaranden som införs för framtida fördragsändringar innebär att dagens krav på ”ratificering av samtliga medlemsstater” byts ut mot en mer begränsad möjlighet för varje nationellt parlament att ensidigt och aktivt motsätta sig ändringar. Den principiella och praktiska försvagning detta innebär ersätts genom ett nytt krav på att Europaparlamentet måste godkänna ändringarna. Förfarandet, som också brukar karaktäriseras som en allmän *passerelle*, kommer att kunna användas för att genomföra framtida förändringar av EU:s kapacitet och förmåga att utöva redan tilldelad befogenhet på ett sätt som innebär ytterligare försvagning av de nationella parlamentens ställning (övergång till det ordinarie lagstiftningsförfarandet eller åtminstone till kvalificerad majoritet),
- en förstärkning av Europaparlamentets inflytande över kommissionens icke-lagstiftning där det sätt på vilket kategorin delegerade föreskrifter avgränsas innebär en försvagning av dagens system baserat på kontroll via nationella regeringar till förmån för ett system baserat på kontroll via EU:s lagstiftare. Exakt vem denne ”lagstiftare” är beror på vilket politikområde eller ämne som avses. Efter de ändringar som införs genom Lissabonfördraget är det i de flesta fall rådet och Europaparlamentet gemensamt, i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.¹²⁶

¹²⁶I vissa fall ska dock ett ”särskilt” lagstiftningsförfarande användas, vars utformning regleras olika beroende på det område som avses. Detta innebär också att svaret på fråga vem som då är att betrakta som ”lagstiftaren” blir ett annat (i de flesta fall rådet ensamt). Helt klart har Lissabonfördragets och, tidigare, Konstitutionsfördragets arkitekter genom den begreppsmässiga skillnaden mellan ”lagstiftning” och icke-lagstiftning försökt omfatta en för stater klassisk maktodelningslära där frågan vem eller vilka som har makt att anta ”lagstiftning” – och varför – är av central betydelse. Även det sätt på vilket kategorin ”genomförande” föreskrifter avgränsas innebär en försvagning av nationella parlaments roll, i det att förfarandet för att anta kontrollregler – baserat på enhällighet i rådet och svagt samråd med Europaparlamentet – övergår till det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

För att balansera slutsatsen att vissa av de förändringar som införs genom Lissabonfördraget leder till en ytterligare försvagning i de nationella parlamentens ställning bör det framhållas att nya möjligheter skapas för nationella parlament genom inrättandet av ett särskilt förfarande för prövning av subsidiaritetsprincipen. Detta förfarande är utan tvekan mycket viktigt men dess betydelse är kanske inte så omfattande som man först kan få intryck av. Framförallt är förfarandet föremål för ett antal begränsningar. Dessa rör både vilken sorts invändningar som kan prövas och vilka mekanismer som står till buds men också vilka ärenden som omfattas. Så till exempel är förfarandet begränsat till "lagstiftning" och alla former av "icke-lagstiftning" faller utanför. Det rör sig inte bara om de delegerade eller genomförande föreskrifter som ska antas av kommissionen (och som redan idag utgör merparten av såväl förordningar som direktiv och beslut) utan också om många viktiga föreskrifter som ska antas av rådet eller Europeiska rådet. Exempel på detta hittar man mest uppenbart inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och i bestämmelserna om framtida fördragsändringar men, något förvånande, också inom till synes normala samarbetsområden: ekonomisk politik och energiförsörjning, europeiska centralbanksystemets organisation och jordbrukspolitiken (fastställande av priser, avgifter, stöd och kvantitativa begränsningar).

Mot bakgrund av de förändringar som pekats på – både förstärkningar och försvagningar – finns det anledning att konstatera att Lissabonfördraget inte gör EU mindre demokratiskt utan mer men med en (ytterligare) glidning i den formella grundstrukturen: från nationen till unionen. Detta är i sin tur en logisk följd av integrationsprocessen. I samma takt som det blir tydligt att vissa politiska problem inte kan lösas inom varje lands gränser ökar behovet av ett gränslöst demokratiskt system. Samtidigt är det angeläget att fråga sig vad utvecklingen innebär för det svenska statsskicket och diskutera i vilken utsträckning utvecklingen förmås omfattas av den svenska grundlagen.

5.3.4 En svensk reglering med begränsad betydelse

I RF 10:5 finns den enda bestämmelsen som direkt avser den svenska grundlagens förhållande till EU. Denna EU-paragraf har följande lydelse:

"Inom ramen för samarbete i Europeiska unionen kan riksdagen överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket. Sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Riksdagen beslutar om sådan överlåtelse genom beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Riksdagens beslut kan också fattas i

den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Överlåtelse kan beslutas först efter riksdagens godkännande av överenskommelse enligt 2 §.”

Av bestämmelsen kan bland annat utläsas att överlåtelse av beslutanderätt kräver en begränsad prövning av EU:s kapacitet: överlåtelse förutsätter att EU upprätthåller ett fri- och rättighetsskydd som motsvarar det svenska (som det följer av regeringsformen och våra förpliktelser enligt den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). Men utöver detta görs inga uttryckliga inskränkningar i det sätt på vilket EU får utöva beslutanderätt. Däremot förutsätter bestämmelsen en omfattande prövning av innehållet i den beslutanderätt – framförallt normgivningsmakt – som är föremål för överlåtelse. Kravet att denna ”inte rör principerna för statskicket” tycks innebära en prövning vilken befogenhet som kan tilldelas EU (*vad* EU kan få göra) men inte vilken kapacitet EU har att utöva denna befogenhet (*hur* EU kan få göra det) eller hur denna kapacitet utformas och förändras. Uttolkad på detta sätt innebär bestämmelsen att EU till exempel inte får tilldelas befogenhet att utfärda normgivning som till sitt innehåll rör principerna för statskicket (tänkbara ämnen är direkt beskattning eller yttrandefrihet)¹²⁷ men att EU får tilldelas befogenhet att utfärda normgivning som inte rör principerna för statskicket oavsett beslutsordningens utformning.¹²⁸

Denna distinktion mellan befogenhet och kapacitet får störst praktisk betydelse i de fall ett nytt EU-fördrag medför förändringar av det sätt på vilket EU ska få göra något man redan gör. Vad gäller just Lissabonfördraget finns flera exempel på detta. De omfattar i första hand den mängd befintliga samarbetsområden där kravet på enhällighet i rådet ändras till kvalificerad majoritet. Slutsatsen bekräftas med all önskvärd tydlighet av regeringen:

”Om medlemsstaterna väljer att ändra beslutsordningen inom EU från enhällighet till kvalificerad majoritet på områden där beslutanderätt redan har överlåtits handlar det alltså inte om någon ytterligare överlåtelse av beslutanderätt. Vad unionen får göra påverkas inte. Däremot kan en sådan övergång naturligtvis av andra skäl vara av stor principiell och politisk betydelse. Den kan påverka såväl balansen mellan unionen och medlemsstaterna som balansen mellan medlemsstaterna emellan. En förändring av beslutsformen innebär därför många viktiga ställ-

¹²⁷ I detta avseende kan noteras att konstitutionsutskottet särskilt pekat på den fria åsiktsbildningens stora betydelse för vårt statskick, liksom allmän och lika rösträtt.

Andra grundläggande konstitutionella principer som utskottet särskilt har pekat på är offentlighetsprincipen, meddelarfriheten, förbudet mot censur, skyddet av uppgiftslämnare, ansvarighetssystemet samt andra viktiga principer i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som har stor betydelse för den fria åsiktsbildningen.

Se Bet 1993/94:KU21 s 27–28.

¹²⁸ Under förutsättning att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde i vilket EU tilldelas befogenhet motsvarar det svenska.

ningstaganden. Sådana förändringar har inte sällan varit de mest omdiskuterade under senare års regeringskonferenser.¹²⁹

Denna distinktion präglade även arbetet i den så kallade Grundlagsutredningen inför EG som förberedde det svenska medlemskapet:

”När så väl en svensk överlåtelse skett till gemenskaperna kan dessa, inom ramen för gällande fördrag, utnyttja den kompetens de erhållit utan att någon ytterligare överlåtelse är nödvändig. Detta gäller oavsett vilka beslutsformer som tillämpas inom gemenskaperna. Det råder således inte någon principiell skillnad mellan gemensamma beslut som fordrar enhällighet och sådana som kan fattas med kvalificerad majoritet.”¹³⁰

Den har också legat till grund för Lagrådets bedömning av tidigare fördrag:

”...att man vid bedömningen av huruvida de samlade överlåtelsena till Europeiska unionen strider mot principerna för statsskicket skall bortse från beslutsformen och redan nu antecipera att Sverige överlåtit eller överlåter beslutanderätt också i de frågor där medlemsländerna enligt fördraget har vetorätt eller där det finns andra spärrar mot beslut, t.ex. samtycke eller kommunikation med nationella parlament eller den s k nödbromsen.”¹³¹

Det förefaller som att denna distinktion bekräftas av riksdagen. Så till exempel har utrikesutskottet (med anledning av tidigare ändringar i EU:s andra och tredje pelare) anfört att:

”...det faktum att ett beslut fattas med kvalificerad majoritet (eller att kommissionen, liksom medlemsländerna, har initiativrätt) innebär enligt utskottets uppfattning inte att samarbetet övergår från att vara mellanstatligt till att vara överstatligt. Det är inte beslutsformen som är avgörande utan i vad mån beslutsbefogenheter som annars tillkommer nationella organ förs över eller ej till en mellanstatlig organisation.”¹³²

Även om dessa uttalanden väljer att betona skillnaden mellan befogenhet och kapacitet med utgångspunkt i rådets röstningsregler bör observeras att Lissabonfördraget innehåller andra exempel på hur beslutsordningen är föremål för förändringar. Av särskilt intresse är förstärkningen av Europaparlamentets roll, i synnerhet inom EU:s lagstiftningsprocess, men också vid framtida fördragsändringar.

Vid sidan om ett reviderat ordinarie förfarande för fördragsändringar inför Lissabonfördraget två förenklade förfaranden.¹³³ Dessa får inte användas

¹²⁹ Se Ds 2007:48 s 70-71.

¹³⁰ Se Betänkande av Grundlagsutredningen inför EG, EG och våra grundlagar (SOU 1993:14), s 141.

¹³¹ Se Lagrådets yttrande över fördraget om upprättande av en konstitution för Europa, utdrag ur protokoll vid sammanträde 28 juni 2005, s 6.

¹³² Se Bet 1997/98:UU s 30.

¹³³ Se EU-fördragets artikel 48 i dess lydelse efter att Lissabonfördragets ändringar införts.

för att utöka EU:s befogenhet men för att åstadkomma förändringar av EU:s kapacitet. Det ena förenklade förfarandet tar, som tidigare konstaterats, sikte på ändringar i beslutsordningen: övergång till ”ordinarie lagstiftningsförfarande” eller åtminstone till kvalificerad majoritet. Det andra förenklade förfarandet är mer oklart. Men det är utan tvekan avsett att kunna användas för att genomföra begränsade ändringar eller justeringar av institutionell karaktär. Tänkbara exempel är inskränkningar i den nuvarande skyldigheten att inhämta yttranden från EU:s ekonomiska och sociala kommitté och utvidgning av kommissionens uppgifter inom befintliga samarbetsområden. Det viktigaste att notera här är att förfarandet kräver ett enhälligt beslut av Europeiska rådet som sedan ska ”godkännas” av medlemsstaterna ”i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser”. Med vad innebär detta för Sveriges del?

Då förfarandet inte får användas för att utöka EU:s befogenhet omfattas denna typ av fördragsändringar inte av specialregeln i RF 10:5 utan av de allmänna reglerna för ingående av internationella överenskommelser i RF 10:1 och 10:2. Det är enligt RF 10:1 regeringen som ingår överenskommelser med andra stater eller mellanfolkliga organisationer. Det är bara om överenskommelser gäller ett ämne i vilket riksdagen ska besluta eller om de är av större vikt som regeringen enligt RF 10:2 inte får ingå överenskommelser utan att riksdagen godkänt dem.

Det förenklade förfarandet för fördragsändringar som nu införs tydliggör den svenska grundlagens begränsningar: om ändringar av EU:s fördrag enbart rör områden där riksdagen redan har överlåtits befogenhet till EU är det inte osannolikt att regeringen ensam kan binda Sverige vid dessa ändringar eller åtminstone att riksdagens godkännande endast kräver enkel majoritet. Detta även om ändringarna innebär förändringar av EU:s beslutssordning och det sätt på vilket EU utövar sin befogenhet.

Även om slutsatsen blir särskilt tydlig som en tänkbar följd av det nya förfarandet för förenklade fördragsändringar är den inte begränsad till de fall när förfarandet används. Istället följer slutsatsen av det faktum att RF 10:5 endast aktiveras i mycket speciella situationer; när beslut ska tas om överlåtelse av ytterligare befogenhet till EU, och att överenskommelser som handlar om förändringar av kapacitet faller utanför.

5.3.5 Behov av förtydligad grundlag

Mot bakgrund av det som sagts är det viktigt att framhålla att Sveriges medlemskap i EU har fler konsekvenser för vår grundlag än de som framgår av RF 10:5 och dess begränsade bedömning av förutsättningarna för överlåtelse av beslutanderätt eller befogenhet. Betydelsen av en bredare

bedömning som även omfattar kapacitet – det sätt på vilket EU utövar sin befogenhet – och det sätt på vilket denna kapacitet förändras och utvecklas framgick tydligt av betänkandet från Grundlagsutredningen inför EG.¹³⁴ Här betonades bland annat att ”[e]n diskussion om konstitutionella följder av ett svenskt medlemskap i EG bör ha sin utgångspunkt i ett försök att förstå både det karaktäristiska hos den rättsordning som EG utgör och huvuddragen i det institutionella system som förvaltar och tillämpar den”.¹³⁵ Vid denna tidpunkt ansågs några av de centrala huvuddragen vara att normer som enligt regeringsformen fordrar lagform och därmed riksdagsbeslut kunde bestämmas av medlemsstaternas regeringar genom beslut i rådet och att Europaparlamentet främst hade en rådgivande och kontrollerande funktion.¹³⁶ Det konstaterades i detta avseende att det så kallade medbeslutandeförfarandet (genom Lissabonfördragets omformat till det ordinarie lagstiftningsförfarandet) endast var avsett att tillämpas inom vissa begränsade områden.¹³⁷ Dessutom betonades betydelsen av att kommissionen inte hade en renodlad ställning som exekutiv.¹³⁸

Samtidigt visade Grundlagsutredningens betänkande en påfallande klar-synthet vad gällde det sätt på vilket utformningen av den svenska demokratin skulle komma att påverkas av ett medlemskap i EU – framförallt genom en försvagning av riksdagens ställning – och det faktum att EU:s kapacitet skulle vara föremål för fortsatt utveckling.¹³⁹ Femton år senare kan vi inte bara konstatera att denna försvagning av riksdagens ställning är påtaglig (inom de områden som omfattas av EU-samarbetet) utan också att EU:s kapacitet varit föremål för stora förändringar. Under de få år som gått sedan Sverige förberedde sitt medlemskap har EU utvecklats mer än någonsin tidigare och man kan konstatera att flera av de centrala huvuddragen i dess institutionella system idag ser annorlunda ut. Framförallt präglas det sätt på vilket EU utövar sin befogenhet av ett svagare inflytande för enskilda regeringar över rådet och ett starkare inflytande för Europaparlamentet. Genom Lissabonfördraget tar dessa sedan lång tid pågående förändringar av de centrala huvuddragen ytterligare några steg.

Som redan konstaterats är det svårt att se att de ändringar som införs genom Lissabonfördraget innebär någon större utvidgning av EU:s befogenhet i jämförelse med vad som redan gäller. Däremot tydliggör

¹³⁴ Se Betänkande av Grundlagsutredningen inför EG, EG och våra grundlagar (SOU 1993:14).

¹³⁵ Se t ex s 33–34.

¹³⁶ Se t ex s 14, 73 och 101–102.

¹³⁷ Se t ex s 42.

¹³⁸ Se t ex s 73.

¹³⁹ Se t ex s 73, 91 och 101.

Lissabonfördraget, liksom det tidigare Konstitutionsfördraget, vilken EU:s befogenhet är och utvecklar dess nuvarande kapacitet. Det finns i detta avseende anledning att uppmärksamma att Lagrådet gjort bedömningen att EU:s befogenhet, som den nu förtydligas, är så omfattande och betydelsefull ”att riksdagens ställning reellt sett urholkas i väsentlig grad”.¹⁴⁰ Dessutom har Lagrådet gjort bedömningen att EU:s kapacitet, som den nu förstärks genom att utrymmet för majoritetsbeslut utvidgas, innebär ett ”partiellt avskaffande” av möjligheten till politiskt ansvarsutkrävande som den kommer till uttryck i den svenska grundlagen.¹⁴¹

Detta är allvarliga konstateranden. Trots detta kom Lagrådet till slutsatsen att den svenska grundlagen inte lägger något hinder i vägen för utvecklingen. Den anledning som främst gavs var att urholkningen av riksdagens ställning som normgivare och det partiella avskaffandet av möjligheten till politiskt ansvarsutkrävande inte ansågs tillräckliga för att ”principerna för statsskicket” skulle anses rörda i den mening som lagstiftaren – riksdagen själv – avsett med bestämmelsen i RF 10:5. Även om svaret är riktigt dröjer sig frågan kvar hur detta egentligen är möjligt. Det som saknas är framförallt en förklaring hur den svenska grundlagen klarar av förändringen utan att förlora sin konstitutionella trovärdighet.

En tänkbar förklaring erbjöds redan av Grundlagsutredningen inför EG. Denna uttrycktes som ”en övertygelse om att vår folkstyrelse vid ett svenskt medlemskap i EG i sina grunddrag kommer att bestå även om den

¹⁴⁰ I sitt korta yttrande över Lissabonfördraget konstaterade Lagrådet att Lissabonfördraget ”i princip” motsvarar det tidigare Konstitutionsfördraget och att inga nya omständigheter tillkommit som kan ändra den uppfattning man redovisade i sitt tidigare yttrande över Konstitutionsfördraget. Se Lagrådets yttrande över Lissabonfördraget, utdrag ur protokoll vid sammanträde 13 juni 2008, s 2-3. I sitt tidigare yttrande över Konstitutionsfördraget räknar lagrådet upp ”de befogenheter som Europeiska unionen tilldelas genom fördraget om upprättande av en konstitution för Europa” och konstaterar att dessa ”är omfattande och rör betydelsefulla frågor”. Samtidigt står det klart att de befogenheter som räknas upp i huvudsak är de som omfattas av EU:s redan gällande fördrag och, därmed, tidigare överlåtelse av beslutanderätt. Detta bör bland annat innebära att lagrådets bedömning ”att riksdagens ställning reellt sett urholkas i väsentlig grad” även omfattar den situation som redan gäller, det vill säga oavsett Sveriges tillträde till ett nytt fördrag. Jfr lagrådets slutsats att ”[d]e nu tillkommande kompetenserna rör betydelsefulla frågor men kan inte anses väsensfrämmande från de kompetenser som redan har överlåtits”. Se Lagrådets yttrande över fördraget om upprättande av en konstitution för Europa, utdrag ur protokoll vid sammanträde 28 juni 2005, s 6–8.

¹⁴¹ Se Lagrådets yttrande över fördraget om upprättande av en konstitution för Europa, utdrag ur protokoll vid sammanträde 28 juni 2005, s 8. Jfr s 7 där det förklaras att ”[f]örekomsten av majoritetsbeslut leder till att varken de svenska väljarna eller riksdagen kan ställa någon till ansvar i de fall där den svenska representanten blivit nedröstad i ministerrådet. Detta innebär att vad som är en fundamental princip för den svenska statstyrelsen inte får genomslag inom det område där överlåtelse av beslutanderätt sker”.

i vissa avseenden kommer att ändras och få en annan inriktning”.¹⁴² En av alla följdfrågor detta leder till är om inte de negativa effekterna på möjligheten till ansvarsutkrävande enligt den svenska grundlagen kan vägas upp av möjligheten till ansvarsutkrävande enligt EU:s fördrag och att detta i så fall skulle kunna ses som en kompletterande garanti för vår svenska folkstyrelse? Vad man i så fall måste fundera över är vilken reell betydelse en formell möjlighet till ansvarsutkrävande enligt den svenska grundlagen någonsin kan ha för beslut som inte kan tas av Sverige ensamt... och vad som förloras – eller vinnas – om formerna för ansvarsutkrävande ändras. Utan att behöva ta ställning till detta kan man konstatera att svaret på sådana frågor förutsätter en medvetenhet om att något överhuvudtaget förändrats. Först då är det möjligt att skapa en välgrundad uppfattning om det blev bättre eller sämre och vad som eventuellt finns kvar att åtgärda.

Lissabonfördraget tydliggör resultatet av en flerårig reformprocess som framförallt handlat om att klargöra vilken befogenhet medlemsstaterna vill att EU ska ha och utforma den kapacitet som krävs för att utöva denna befogenhet. Om och när Lissabonfördraget träder ikraft kan denna process sannolikt betraktas som avslutad. Med tanke på hur mycket arbete som lagts ner på att förhandla fram fördraget och hur svårt det visat sig att få det godkänt i samtliga medlemsstater kommer det troligtvis att dröja innan en ny regeringskonferens inleds i syfte att åstadkomma en fullskalig fördragsrevision. Däremot är det inte lika svårt att tänka sig att de förenklade förfaranden för fördragsändringar som införs genom Lissabonfördraget kommer att utnyttjas för att få till stånd förstärkningar av EU:s kapacitet inom ramen för redan tilldelad befogenhet och därmed utanför RF 10:5 (eller, om Lissabonfördraget överges, att nya fördragsändringar kommer att förhandlas fram som begränsar sig till förstärkningar av EU:s kapacitet utan krav på ny överlåtelse av ”beslutanderätt” och därmed utanför RF 10:5).

Dessutom kan man räkna med en fortsatt utveckling av EU:s kapacitet inom den i fördragen fastslagna ramen. Tidigare erfarenheter visar att det ansvar som EU:s domstol fått att tolka fördragen lett till betydelsefulla och ofta kontroversiella avgöranden om förstärkningar av EU:s kapacitet. Men möjligheten till fortsatt utveckling är inte begränsad till detta. Det finns många exempel på hur förstärkningar av EU:s kapacitet åstadkommit genom den interna beslutsprocessen. På detta sätt uppstod en gång de så kallade toppmötena och Europeiska rådet samt möjligheten till ”flexibel” integration. På senare tid utmärker sig utbredningen av en ny förvaltnings-

¹⁴² Jfr Betänkande av Grundlagsutredningen inför EG, EG och våra grundlagar (SOU 1993:14), s 108.

kultur med gemensamma förvaltningsmyndigheter och, framförallt, en stadigt växande regleringsverksamhet ledd av kommissionen.

Mot bakgrund av konstaterandet att EU:s kapacitet är – och har varit – föremål för förändringar är det angeläget att peka på ett påträngande behov att de konstitutionella följderna av vårt medlemskap återspeglas i regeringsformen på ett mer ändamålsenligt sätt än det som följer av RF 10:5. Detta behov omfattar möjligheten att tydliggöra det villkorlösa för EU; vilka grundläggande krav Sverige ställer på EU, men framförallt möjligheten att synliggöra det osynliga för svenska medborgare; att den svenska grundlagen inte ensam kan förklara den konstitutionella verkligheten.

Det största problemet idag är inte i bristen på beskrivning vad offentlig makt omfattar utan bristen på beskrivning hur den utövas. Även om den svenska grundlagen kan hävda sin konstitutionella integritet genom att uppställa villkor (jfr RF 10:5 och kravet på adekvat skydd av grundläggande fri- och rättigheter) är det endast EU:s egna fördrag som tillförlitligt kan beskriva dess kapacitet. Av denna anledning bör regeringsformen kompletteras med något slags förtydligande som gör svenska folket uppmärksam på att den svenska folkstyrelsen förverkligar sig själv på fler sätt än vad som idag framgår av grundlagen och att detta, inom de områden där vi överlåtit befogenhet, omfattar samarbete inom EU. Detta i sin tur innebär att den vetgirige eller kritiske läsare som grundlagen måste vara skriven för – medborgaren – blir upplyst om att grundlagen inte kan besvara alla frågor utan att ”betydelsefull information om grundläggande förhållanden i svenskt samhällsliv ges även i annan ordning än genom vår författning” och att det därför finns anledning att söka vissa svar i EU:s fördrag.¹⁴³

Som Grundlagsutredningen inför EG uppmärksammade förmodas detta vara ett krav som följer av den moderna författningstraditionen: att ”regeringsformen bör vara ett aktuellt instrument som ger en bild av grunderna för den offentliga maktutövningen”.¹⁴⁴ Tyvärr föll dock argumentet om att synliggöra EU-medlemskapet snabbt i glömska när den lösning som då föreslogs anklagades för att lägga Sverige och den svenska grundlagen ”platt till marken...”.¹⁴⁵ Den lösning som istället antogs har kanske tjänat det dåvarande syftet: att hjälpa Sverige in i EU och EU in genom den svenska grundlagen. Syftet med den lösning som behövs för att leva med EU efter Lissabonfördraget är inte att åstadkomma en plattläggning utan att häva den mörkläggning som dagens reglering leder till.

¹⁴³ Se Betänkande av Grundlagsutredningen inför EG, EG och våra grundlagar (SOU 1993:14), s 95.

¹⁴⁴ Se s 92.

¹⁴⁵ Se reservation Kenneth Kvist (v) s 306.

ENGLISH SUMMARY

The Lisbon Treaty meets the basic objectives

As explained in this report, the negotiating process that resulted in the Lisbon Treaty involved several actors with different and, above all, more or less far-reaching views of what should be achieved. The most unambiguous and authoritative expression of what was set out can be found in the so-called Nice Declaration. Here, all Heads of State and Government unanimously agreed on four objectives that were to be central in the process of drafting a new treaty:

- how to establish and maintain a more precise definition of the distribution of powers between the EU and the member states;
- the legal status of the EU Charter of Fundamental Rights;
- a simplification of present EU treaties in order to make them more clear and easy to understand but without changing their meaning;
- the position of the national parliaments in the European structure.

In light of these objectives, the Lisbon Treaty is a success. It describes more clearly than before how to establish and maintain a more precise distribution of powers and clarifies the legal status of the Charter. In addition to that a simplification of the treaties is achieved, without changing their meaning, and the question of the position of the national parliaments in the European architecture is given an answer.

The Lisbon Treaty leads to new questions

Even if the Lisbon Treaty meets the governments' basic objectives, the result leads to new issues. In particular, there are reasons to consider the manner in which a simplification of the present EU treaties is brought about, and the extent to which this has really been possible "without changing their meaning."

The most obvious changes introduced by the Lisbon Treaty follow from the decision to merge the existing "pillars" of the EU. This is made possible by allowing the "EU" to become a full legal entity, and the "EC" to cease to exist. As a result of this change, "the Court of Justice of the European Communities" changes name to the "The Court of Justice of the European Union", and "EC law" turns into "EU law". Institutional functions, decision-making processes and legal instruments are streamlined by the decision to merge the pillars.

Although most of the changes are merely a repackaging, with an overexposure of pre-existing general rules – for example, the "ordinary legisla-

tive procedure” (the present procedure for co-decision) – and an ironing out of complicated derogation rules – for example by deporting them to the group of “special procedures” – this simplification will make the contours of the EU more visible for a broad range of observers, primarily European citizens and politicians, but also global trading partners and international negotiators. Many of the issues raised by the Lisbon Treaty concern the meaning of these simplifications, as well as their legal and political importance.

The Lisbon Treaty emphasises the future significance of EU legislation

One of the less obvious issues, which in our view seem most interesting, is the meaning of the simplifications of the general objectives, as well as the area-specific objectives. Of particular interest is the new concept of “social market economy” and its relation to the widened, but hardly clarified, concept of “internal market”. It is difficult to avoid the impression that the Lisbon Treaty confirms the growing ambition of the EU to act as a political re-regulator (adopting welfare-oriented legislation at the European level) and an attempt to liberate the EU from the position as a de-regulator (combating legislation at the national which is discriminatory and restrictive to trade). The impression is reinforced by the amount of changes in the Lisbon Treaty which aim to clarify and develop the EU concept of “legislation” and enhance the process of political decision-making. In addition, many of the democratic principles and mechanisms highlighted in the Lisbon Treaty will only come into play in the context of an active legislative work. This, indeed, applies to the function created for national parliaments to monitor the principle of subsidiarity.

The Lisbon Treaty creates new conditions for revision of EU treaties

Another of the less obvious issues, which in our view, seems most interesting, is what the changes actually mean in the current procedure for future treaty revision. What does the general strengthening of the European Council and of the Parliament mean? What does the possibility of using a simplified procedure mean and what type of amendments is this procedure intended for? How much is really left of the old requirement of ratification in all member states and in what way will this influence the national parliaments? Particularly, in light of the strategic considerations that formed the basis for the efforts to reform the EU treaties, it is difficult not see the changes introduced by the Lisbon Treaty as a reflection of a cautious, but for reasons of principle very significant shift, where the

democratic base is moved, a few inches, from the Nation to the Union. Therefore the changes which are introduced require of national parliaments that they understand and follow the development.

The Lisbon Treaty does not make the EU “thinner”

Regarding the Swedish ratification of the Lisbon Treaty and its relation to the Swedish Constitution, it is acknowledged that the amendments do not involve any major extension of EU competences. In particular, the Lisbon Treaty involves an extension of the EU’s legal capacity and ability to negotiate international agreements (this includes an explicit obligation to accede to the European Convention on Human Rights as well as more uniform rules for trade policy negotiations) and the areas covered by the existing “flexibility clause”. But the fact that the Lisbon Treaty makes the EU somewhat broader must be balanced against numerous amendments that aim to enhance national influence. With respect to the legal representation of the EU and the extended possibility to conclude international agreements, there are reasons to pay attention, in particular, to a new “double-hatted” commissioner with special responsibility for foreign policy who will be appointed by the Governments (European Council). More generally, the new function that is created for the national parliaments to monitor the principle of subsidiarity includes a limited mechanism for control if and under what circumstances the EU should exercise its competences.

The Lisbon Treaty makes the EU “sharper”

The Lisbon Treaty introduces a number of amendments with respect to the way in which the EU is organized and intended to function. These changes affect the EU’s capacity and its ability to make use of already existing competence without there being any need for any new transfer of competence from the member states. Taken together, these amendments constitute significant changes.

The most obvious changes can be found in the areas of cooperation where the requirement for unanimity in the Council is changed to qualified majority. Another way of expressing this is that it will no longer be possible for individual member states or governments to block decisions. They most far-reaching changes can be found in a series of measures, all aimed at strengthening the position of the European Parliament. In both these cases, the changes in the areas of judicial cooperation in criminal matters and police cooperation are of the greatest practical significance.

In light of the finding that the Lisbon Treaty involves significant changes to the EU's capacity, it is important to ask oneself whether it is possible to achieve such changes without affecting the relationship between the EU's organization and the constitutional organisations on the national level, and furthermore, if this will not have effects on the constitutional system in its entirety. It is in this respect difficult not to conclude that changes in the Council's decision-making and the strengthening of the European Parliament's position imply a transfer of power from one part of the constitutional system to another, and that this transfer leads to a weakening in the formal position of national parliaments. Three types of changes are of particular relevance in this respect:

- A further enlargement of the areas in which a streamlined form of the current co-decision procedure will be applied as the “ordinary legislative process”. This places the Parliament on level with the Council and requires that the decision-making process within the Council is based on qualified majority and therefore impedes single governments – and indirectly national parliaments – to block decisions.
- One of the two simplified procedures introduced, intended for future treaty changes, means that the current requirement for “ratification by all member states” is replaced by a more limited possibility for each national parliament to unilaterally and actively oppose new reforms. This weakening is replaced by a new requirement that the European Parliament must approve the changes. The procedure could be used to change the capacity and ability of the EU to exercise competences already transferred in a manner that could further weaken the position of the national parliaments (shift to the ordinary legislative process or at least to qualified majority voting).
- A strengthening of the European Parliament's influence over the Commissions “non-legislation”. This implies a weakening of the current system based on control by the national governments, and strengthening of a system based on control through the EU legislature. Exactly who this “legislator” would be, depends on the policy area or the subject referred to. Following the amendments introduced by the Lisbon Treaty, the legislator is in most cases the Council and the European Parliament jointly, in accordance with the ordinary legislative process.

These changes give reason to conclude that the Lisbon Treaty does not make the EU less democratic, but instead result in a slide in the constitutional structure. This in turn is a logical consequence of the integration process. In the same pace as it becomes clear that certain political problems can not be resolved within the borders of a single country, the

need for a borderless democratic system increases. But it is important to examine what this development means for the Swedish constitutional system and to discuss to what extent it is reflected in the Swedish constitution.

The EU development makes demands on the Swedish constitution

The Lisbon Treaty clarifies the results of a reform process which above all has dealt with the clarification of the competences of the EU and with the development of the capacity, necessary to exercise these competences. Regardless of what happens with the Lisbon Treaty, it would probably take some time until a new intergovernmental conference would open with the intention to achieve a full-scale treaty revision. But it is quite likely that the development of the EU's capacity and ability to act under existing competences will continue. Such a development will not fall within the enhanced procedure for transfer of decision-making power provided for in the so-called EU-clause of the Swedish Instrument of Government (RF 10:5).

It is not difficult to imagine that the simplified procedures for treaty amendments introduced by the Lisbon Treaty in the future will be used to reinforce the EU's capacity in the context of competences already transferred, and thus outside the RF 10:5. Even without the Lisbon Treaty it must be expected that treaty reforms in the future will be limited to the reinforcement of the capacity without the requirement of a new transfer of power and thus outside the scope of RF 10:5.

This leads to the conclusion that the Swedish Constitution enters a new stage that raises new demands, and that the Lisbon Treaty leaves after it an acute need that the constitutional implications of our membership are reflected in the Swedish Constitution more adequately than today. In particular, the Swedish Instrument of Government should be supplemented by some kind of clarification that the Swedish democracy is realized in other ways, and, in the areas where we have transferred competences, this includes cooperation within the EU. This in turn means that the curious or critical citizen would be informed that the Swedish Constitution cannot answer all questions, and that some of answers could be found instead in the EU treaties.

The Lisbon Treaty requires support from all Member States
The present treaties make it clear that the changes in the Lisbon Treaty cannot enter into effect until they have been ratified by all member states.

Therefore, it is difficult not to come to the conclusion that the NO from the Irish people means that these changes can not come into force. And this would be the case as long as Ireland is a Member State and still says no.

Consequently, one possible conclusion is that the NO from the Irish people is tantamount to the abolishment of the Lisbon Treaty. But this is a premature conclusion. There are two main reasons for this. One is that all the governments in the EU already have stated that there is a need for change, and that the changes introduced by the Lisbon Treaty have the support from the governments, including the Irish: the problems that the governments have tried to find a solution of will not disappear only because the Irish say no. The other reason is that 800,000 Irish “no” voters can not be seen as an evidence that the solutions that the EU governments have agreed on are bad or undesirable. On the contrary, the solutions in the Lisbon Treaty can rely on support from national parliaments representing nearly half a billion citizens. It is not entirely easy to answer what then would be the most democratic defensible thing to do. This dilemma is the core of the ongoing discussion of how “the Irish problem” should be handled.

What seems reasonable right now is that the Member States, whose parliaments have not yet ratified the Lisbon Treaty, will continue with the ratification process as planned. Only when it becomes clear whether the Irish stand alone or not, it is possible to finally decide how to handle the situation. If any additional state is backing the Irish position it will, of course, be easier to abandon the Lisbon Treaty. But if it is not so... what happens if Ireland would prove to be the only one to not be able to ratify the treaty? The problem will then likely be reformulated, from dealing with a treaty without enough support to dealing with Ireland’s role in the EU and its ability to keep the same pace as other countries. No doubt that some would demand that Ireland has to take the consequences of its position on its own, and withdraw from the EU. This would mean that “the Irish problem” is removed as an obstacle and that the Lisbon Treaty could enter into force.

Although you should not underestimate the risk that the Irish people may be forced to choose between to alter its NO to the Lisbon Treaty or withdraw from the EU, it is difficult to imagine that a demand for an Irish exit has a broad support among other member states. Some of these could have been in the same situation if they have had a reason to use a referendum. But despite this, the mere idea of an Irish exit is a factor of real importance. The fact that an Irish government (once again) has failed to under-

stand the political situation – and has been satisfied with a negotiated content of a treaty that does not succeed to satisfy the voters’ opinions and demands – would increase the notion that Ireland is unable to keep pace with the other member states. If Ireland ultimately would prove to be the only one to not be able to ratify the treaty, there will be an immense political pressure on Irish politicians to achieve something that can turn the Irish people’s NO to a YES, which is clearly enough to allow the changes in the Lisbon Treaty to enter into force.

A quick solution to “the Irish problem” cannot be ruled out. In the political and media debate the most likely solution to the “Irish problem” is that the Irish people would have a new “opportunity” to consider the Lisbon Treaty in a referendum. Although there seems to be a growing demand for a new referendum in the spring of 2009, the autumn of 2009 seems more likely. But for many the very idea of a new referendum in Ireland is shocking, and the Irish Government has been keen to stress that it has not yet taken a position on any plan, but are considering different options.

While there are many who consider a new referendum unthinkable, there are others who think that this solution is not far-reaching enough – at least not if a referendum would not take place until the autumn of 2009. This confirms that the solution to the Irish problem is a question of timing. Farthest of the scale is the upcoming general elections in the United Kingdom. These will likely take place in the spring of 2010. If “the Irish problem” has not yet been resolved prior to these elections, there is a risk that an incoming Conservative government strikes the last nail in the coffin of the Lisbon Treaty (tearing up the earlier decision by the British Parliament by a referendum).

More central on the scale is the time for the European Parliament elections. These begin on the 4th of June in 2009. Without a doubt, this is the date that many political leaders see as the most crucial, and they would like to ensure that these elections take place under the rules established by the Lisbon Treaty. Some of the reasons for this are practical since elections under the old (current) rules will complicate a transition to the new rules at a later stage. But others, probably more important reasons, are political. Above all, there are worries that the EU-hostile politicians will reap great success by doing the Lisbon Treaty into a key election issue.

Even though many qualified observers seem to be convinced that the Irish Government ultimately would choose to wait with a new referendum until the autumn of 2009 – or even later on – the possibility that they would

choose a faster solution should not be underestimated. It is not unthinkable that there would be information given on this issue at the Heads of State and Government summit on the 11-12th of December in 2008, and a solution already in the spring of 2009: either a new referendum on a question formulated differently than in June 2008, or that some of the amendments in the Lisbon Treaty would be put forward the Irish Parliament (combined with a later referendum that only would cover the remaining changes). In both cases, it must be assumed that the EU would give Ireland a number of opt-outs in the Lisbon Treaty. The biggest problem with a faster solution is that it will expose the Irish government for a massive criticism. But, if it still is the option chosen, a number of mitigating circumstances will be emphasized, and these deserve to be taken seriously.

Several changes possible without the Lisbon Treaty

In any case, we must expect that many of the amendments in the Lisbon Treaty will be implemented sooner or later. It is clear that the Lisbon Treaty is not a necessary instrument to achieve all of the changes negotiated during the last years of reform efforts. Another solution would be to brake up the Lisbon Treaty into different groups of changes, and implement these gradually over a slightly longer period of time and at different times: a first group of amendments that can be implemented immediately without a new treaty, a second group of changes or “adjustments” that can be implemented at the same time as the next enlargement of new Member States, and a third group with changes that are not time sensitive, but that can be placed in a new treaty with a limited content.

SIEPS PUBLIKATIONER

2008

2008:10

Svensk livsmedelspolitik i EU – styrning och kontroll

Författare: Jane Reichel

2008:9

Immigrants from the New EU Member States and the Swedish Welfare State

Författare: Christer Gerdes och Eskil Wadensjö

2008:8

The EU as a Global Actor in the South

Författare: Björn Hettne, Fredrik Söderbaum och Patrik Stålgren

2008:6–7

Institutional Competences in the EU External Action: Actors and Boundaries in CFSP and ESDP

Författare: Lisbeth Aggestam, Francesco Anesi, Geoffrey Edwards, Christopher Hill och David Rijks

2008:5

Transforming the European Community's Regulation of Food Safety

Författare: Morten Broberg

2008:4

Turning the EU Budget into an Instrument to Support the Fight against Climate Change

Författare: Camilla Adelle, Marc Pallemarts och David Baldock

2008:3

Can Reforming Own Resources Foster Policy Quality?

Författare: Jorge Núñez Ferrer

2008:2

The EU Budget Review:

Mapping the Positions of Member States

Författare: Tamás Szemlér och Jonas Eriksson

2008:1

Common Energy Policy in the EU:

The Moral Hazard of the Security of External Supply

Författare: Chloé Le Coq och Elena Paltseva

2008:3op

The French Presidency of 2008: The Unexpected Agenda

Författare: Christian Lequesne och Olivier Rozenberg

2008:2op

*The 2008 Slovenian EU Presidency:
A New Synergy for Europe? A Midterm Report*
Författare: Danica Fink-Hafner och Damjan Lajh

2008:1op

Lissabonfördraget och den svenska grundlagens reglering av EU
Redaktörer: Iain Begg, André Sapir och Jonas Eriksson

2008:15epa

Nya regler om fri rörlighet för patienter
Författare: Eva Edwardsson

2008:14epa

The Swedish 2009 Presidency – Possible Policy Priorities
Författare: Fredrik Langdal och Göran von Sydow

2008:13epa

*Lissabonfördraget och "det irländska problemet"
– en snabbare lösning än väntat?*
Författare: Carl Fredrik Bergström

2008:12epa

*Lissabonfördraget och "det irländska problemet"
– en snabbare lösning än väntat?*
Författare: Carl Fredrik Bergström

2008:11epa

EU Energy Policy in a Supply-constrained World
Författare: Jacques de Jong och Coby van der Linde

2008:10epa

*Samstämmighet mellan inre och yttre politik:
En utmaning för EU i rollen som global aktör*
Författare: Anna Michalski

2008:9epa

Lissabonfördraget och straffrätten
Författare: Ester Herlin-Karnell

2008:8epa

*The potential impact of the Lisbon Treaty on
European Union External Trade Policy*
Författare: Stephen Woolcock

2008:7epa

Lissabonfördraget och maktbalansen mellan EU:s institutioner
Författare: Joakim Nergelius

2008:6epa

Esse, non videri – företrädesprincipens vara eller icke vara

Författare: Ola Zetterquist

2008:5epa

Ökat opinionsstöd för EU

Författare: Sören Holmberg

2008:4epa

The Lisbon Treaty and EMU

Författare: Sideek Mohamed Seyad

2008:3epa

The Lisbon Treaty and the Area of Criminal Law and Justice

Författare: Ester Herlin-Karnell

2008:2epa

A Better Budget for Europe: Economically Efficient,

Politically Realistic

Författare: Filipa Figueira

2008:1epa

The Future of the Common European Asylum System:

In Need of a More Comprehensive Burden-Sharing Approach

Författare: Eiko Thielemann

2007

2007:7

Svenska kommuners och regioners kanaler till Bryssel:

Subnationella nivåers försök att påverka EU:s policyprocess

Författare: Linda Berg och Rutger Lindahl

2007:6

EU for the Patients: Developments, Impacts, Challenges

Författare: Dorte Sindbjerg Martinsen

2007:5

Fri rörlighet för välfärd?

Rättsutvecklingen gällande den fria rörligheten för sjukvårdstjänster

Författare: Eva Edwardsson

2007:4

Gränslös straffrätt

Författare: Gunnar Persson

2007:3

Does a family-friendly policy raise fertility levels?

Författare: Anders Björklund

- 2007:2
The Euro – What's in it for me?
An Economic Analysis of the Swedish Euro Referendum 2003
Författare: Lars Jonung och Jonas Vlachos
- 2007:1
Bargaining Power in the European Council
Författare: Jonas Tallberg
- 2007:3u
Politik eller juridik? Regeringens agerande i Laval-målet
Författare: Daniel Bergvall
- 2007:2u
Styrning och makt: EU:s utvärdering av Rumänien
Författare: Iréne Nilsson
- 2007:1u
New Criminal Law Developments in the Community Legal Order
Författare: Hanna Goeters
- 2007:3op
Från Rom till Berlin – EU 50 år
Författare: Sverker Gustavsson, Annika Ström Melin, Göran von Sydow och Jacob Westberg
- 2007:2op
Why Europe? Possibilities and Limits of European Integration
Författare: Andreas Føllesdal, Jo Shaw, Andrew Moravcsik, Fredrik Langdal och Göran von Sydow
- 2007:1op
The 2007 German EU Presidency: A Midterm Report
Författare: Sebastian Kurpas och Henning Riecke
- 2007:6epa
Flexicurity – An Answer or a Question?
Författare: Lars Calmfors
- 2007:5epa
Agenda 2014: A Zero-Base Approach
Författare: Daniel Tarschys
- 2007:4epa
Vad innebär reformfördraget?
Författare: Jörgen Hettne och Fredrik Langdal
- 2007:3epa
A New Proposal for a Regulation on Mutual Recognition of Goods – Towards a Harmonized Administrative Order?
Författare: Jane Reichel

2007:2epa

Spillover or Activist Leapfrogging? Criminal Competence and the Sensitiveness of the European Court of Justice

Författare: Maria Bergström

2007:1epa

Better regulation of mobile telecommunications

Författare: Johan Stennek och Thomas P. Tangerås

2006

2006:12

The Legal Basis Game and European Governance

Författare: Joseph Jupille

2006:11

Budget Allocation in an Expanding EU

Författare: Mika Widgrén

2006:10

International agreements in EU neighbourhood policy

Författare: Marius Vahl

2006:9

Företagens sociala ansvar och den svenska modellen

Författare: Magnus Frostenson och Tommy Borglund

2006:8

Skatterna och den fria rörligheten inom EU

– svensk skatterätt i förändring?

Författare: Kristina Ståhl

2006:7

Unionsmedborgarskapet och dess inverkan på den fria rörligheten för personer

Författare: Hedvig Lokrantz Bernitz

2006:6

Vad hände(r) med den konstitutionella krisen i EU?

Författare: Carl Fredrik Bergström, Jörgen Hettne, Josefin Almer och Maria Bergström

2006:5

Freedom of Movement for Workers from Central and Eastern Europe: Experiences in Ireland and Sweden

Författare: Nicola Doyle, Gerard Hughes och Eskil Wadensjö

2006:4

The Dynamics of Enlargement:

The Role of the EU in Candidate Countries' Domestic Policy Processes

Författare: Andreas Bågenholm

2006:3

Sverige inför rätta: Kontrollen av medlemsstaterna i Europeiska unionen

Författare: Maria Fritz och Jörgen Hettne

2006:2

Armed and Ready?

The EU Battlegroup Concept and the Nordic Battlegroup

Författare: Jan Joel Andersson

2006:1

Leader or Foot-Dragger?

Perceptions of the European Union in Multilateral International Negotiations

Författare: Ole Elgström

2006:1op

The Austrian EU Presidency: A Midterm Report

Författare: Paul Luif

2005

2005:11

Den europeiska tillväxtdebatten

Författare: Anne D. Boschini och Rickard Eriksson

2005:10

*The Role of the National Courts in the European Union:
A Future Perspective*

Författare: Xavier Groussot

2005:9

Is the Commission the Small Member States' Best Friend?

Författare: Simone Bunse, Paul Magnette och Kalypso Nicolaïdis

2005:8

What Remains of the Stability Pact and What Next?

Författare: Lars Calmfors

2005:7

European Integration and Trade Diversion: Yeats revisited

Författare: Ari Kokko, Thomas Mathä och Patrik Gustavsson Tingvall

2005:6

EU och svenska monopol – teori, verklighet och framtid

Författare: Anna Meyrowitsch, Emanuel Allroth och Jörgen Hettne

2005:5

From Policy Takers to Policy Makers:

Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States

Redaktörer: Jonas Eriksson, Bengt O. Karlsson och Daniel Tarschys

2005:4

*The Enigma of European Added Value:
Setting Priorities for the European Union*

Författare: Daniel Tarschys

2005:3

*Folkomröstning eller parlamentsratificering
– hur besluta om förslaget till konstitutionellt fördrag?*

Författare: Ann-Catrine Jungar och Christer Karlsson

2005:2

Gamla och nya lagstiftare – om EU och straffrätt

Författare: Gunnar Persson

2005:1

EU:s nya konstitution – ett nationalekonomiskt perspektiv

Författare: Mikael Priks

2005:2op

The 2005 UK Presidency: Beyond the British Question?

Författare: Edward Best

2005:1op

*The 2005 Luxembourg Presidency:
A Presidency Devoted to the Stability and Growth Pact and to
the Lisbon Process*

Författare: Patrick Dumont och Philippe Poirier

2004

2004:9

*The Political Dynamics of Turkish Accession to the EU:
A European Success Story or the EU's Most Contested Enlargement?*

Författare: Kirsty Hughes

2004:8

Ratificeringen av EU:s nya fördrag – vad händer om den misslyckas?

Författare: Bruno de Witte

2004:3–7

En konstitution för Europa? Reflektioner

Författare: Joakim Nergelius, Torbjörn Larsson, Ulrika Mörth,
Ola Zetterquist och Thomas Bull

2004:2

*EU:s och USA:s livsmedelsbistånd
– effekter på lokal produktion och import*

Författare: Carl-Johan Belfrage (publicerad i samarbete med
Livsmedelsekonomiska institutet)

2004:1

Regional integration och regionala handelsavtal

Författare: Patrik Gustavsson och Ari Kokko

2004:1u

European Governance

– an Overview of the Commission's Agenda for Reform

Författare: Josefin Almer och Matilda Rotkirch

2004:1op

The Netherlands 2004 EU Council Presidency:

Dutch EU Policy-Making in the Spotlights

Författare: Mendeltje van Keulen

2003

2003:19

Industrial Structure and Industry Location in an Enlarged Europe

Författare: Karolina Ekholm

2003:18

Coming of Age? Economic Management of the European Union

Författare: Per Molander och Allan Gustafsson

2003:17

Reinventing Cohesion: The Future of European Structural Policy

Författare: Daniel Tarschys

2003:16

Företagsförvärv inom EU

– rättsliga problem för stora företag med liten hemmamarknad

Författare: Ulf Bernitz

2003:15

Domstolarna i Europeiska unionens konstitution

Författare: Jörgen Hettne och Ulf Öberg

2003:14

Decentralized Agencies and the IGC: a Question of Accountability

Författare: Carl Fredrik Bergström och Matilda Rotkirch

2003:12

Nationella parlament och beslutsfattande på europeisk nivå

Författare: Fredrik Langdal

2003:11

Skyddet av grundläggande fri- och rättigheter i framtidens EU

Författare: Michael Hellner

2003:10

Säkerhet och försvar i framtidens EU

– en analys av försvarsfrågorna i det europeiska konventet

Författare: Magnus Ekengren och Sara Larsson

2003:9

Reforming the Council: A Work in Progress

Författare: Helen Wallace och Fiona Hayes-Renshaw

2003:8

Simply Simplification? The Proposal for a Hierarchy of Legal Acts

Författare: Carl Fredrik Bergström och Matilda Rotkirch

2003:7

The Invisible Transformation of Codecision

– *Problems of Democratic Legitimacy*

Författare: Henry Farrell och Adrienne Héritier

2003:6

Skatterna – konkurrens eller harmonisering?

Författare: Mats Persson

2003:5

Flyktingpolitiken i framtidens EU

Författare: Hans E Andersson

2003:4

Subsidiaritetsprincipen – politisk granskning eller juridisk kontroll?

Författare: Jörgen Hettne

2003:3

Förberedelser inför regeringskonferenser

– *framtidskonventet i sitt sammanhang*

Författare: Karl Magnus Johansson

2003:2

Befogenhetsfördelning mellan EU och medlemsstaterna

Författare: Fredrik Langdal och Josefin Almer

2003:1

The Open Method of Coordination

– *A New Governance Architecture for the European Union?*

Författare: Claudio M Radaelli

2003:3u

EU:s framtidskonvent – resultatet

Författare: Josefin Almer

2003:2u

Konventet bakom kulisserna – om arbetsmetoden och förhandlingsspelet i Europeiska konventet

Författare: Håkan Jonsson och Hans Hegeland

2003:1u

EU:s framtidskonvent – en översikt

Författare: Josefin Almer

2003:2op

Italiensk utenrikspolitik under Berlusconi-regjeringen frem til EU formannskapet

Författare: Elisabetta Cassina Wolff

2003:1op

Contrasting Transatlantic Interpretations:

The EU and the US towards a Common Global Role

Författare: Ludger Kühnhardt



Sieps●●●

Svenska institutet för europapolitiska studier

Svante Arrhenius väg 21 A

SE-114 18 Stockholm

Tel: 08-16 46 00

Fax: 08-16 46 66

E-post: info@sieps.se

www.sieps.se